



BUDAYA HUKUM PERTANAHAN DAN KETAHANAN PANGAN MASYARAKAT ADAT DI INDONESIA

Dr. St. Laksanto Utomo, SH, MHum

Penerbit
LSHI Press
Lembaga Studi Hukum Indonesia

**BUDAYA HUKUM PERTANAHAN DAN
KETAHANAN PANGAN ASYARAKAT
ADAT DI INDONESIA**

Dr. St. Laksanto Utomo, SH, MHum



LEMBAGA STUDI HUKUM INDONESIA

BUDAYA HUKUM PERTANAHAN DAN KETAHANAN PANGAN MASYARAKAT ADAT DI INDONESIA

Penulis : Dr. St. Laksanto Utomo, SH, MHum

Editor : Irwan Kusmadi dan Rosa Widyawan
vii + 294 hal; 23 cm

ISBN 978-602-53077-1-3

Cetak Pertama: Maret 2019

Penerbit: Lembaga Studi Hukum Indonesia
Jl. Haji Nawi Raya 10 B Jakarta Selatan
Telpon: 021 7201478

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa akhirnya penerbitan bahan ajar ini dapat terlaksana setelah mengalami beberapa perubahan dari penyajiannya. Mudah-mudahan buku ini dapat dimanfaatkan oleh praktisi hukum, mahasiswa dan pengajar Fakultas Hukum serta masyarakat umum agar lebih memahami tentang ketahanan pangan masyarakat adat yang ada di Indonesia.

Pada hakekatnya perkembangan masyarakat adat tidak dapat dipisahkan dari perkembangan masyarakat pendukungnya. Dalam pembangunan hukum nasional, peranan hukum adat sangat penting. Karena hukum nasional yang akan dibentuk, didasarkan pada hukum adat yang berlaku. Hukum adat adalah hukum tidak tertulis dan bersifat dinamis yang senantiasa dapat menyesuaikan diri terhadap perkembangan peradaban manusia itu sendiri. Bila hukum adat yang mengatur sesuatu bidang kehidupan dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan warganya maka warganya sendiri yang akan merubah hukum adat tersebut agar dapat memberi manfaat untuk mengatur kehidupan mereka.

Mengkaji masyarakat adat dari berbagai sudut pandang, namun tetap menunjukkan apa yang disebut masyarakat adat,

akan menentukan bagaimana masyarakat adat dalam perkembangannya, dan hukum adat akan mampu menyesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan dalam masyarakat yang akan terus berubah. Oleh karena itu pemahaman pengertian, pendekatan metodologis menjadi penting sekali untuk dapat melihat, memahami dan mempelajari perkembangan ketahanan pangan masyarakat adat.

Penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan sehingga buku Budaya Hukum Pertanahan dan Ketahanan Pangan Masyarakat adat ini dapat terlaksana :

1. Istri tercinta Theresia Trisnaning, SH. MKn dan anak-anak ku Ancella Laksmaningtays Utami, SH. MKn, JMV Laksmantyo Narendro, ST, Lukas Laksamana Trinanto Utomo.
2. Dr. Lenny Nadriana, SH, MH, partner di Lembaga Studi Hukum Indonesia.
3. Bapak Moerti Wudarto, SH, MH Pimpinan Lembaga Studi Hukum Indonesia yang telah membantu penulis dalam memberikan masukan dalam penyajian materi buku ini.
4. Drs. Rosa Widyawan M.Lib. yang bersedia menjadi editor dalam penyusunan buku ini.
5. Irwan Cungkring yang telah mensupport penulis dalam memberikan masukan bahan-bahan materi buku ini.
6. Nelson Kapoyos, SH, MH, Akhmad Fajrin, SH, MH, Tuti Haryati, AMd, Mira Mina Nasution, SH, Arga Mahendra, SH

dan Raswitha Murbinami, SE selaku Staff Lembaga Studi Hukum Indonesia.

Mudah-mudahan buku ini dapat berguna dan bermanfaat bagi siapa saja.

Salam Hormat,

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	1
A.	Pengertian Hukum Adat	1
B.	Istilah Hukum Adat	4
C.	Proses Terbentuknya Hukum Adat	6
D.	Sifat Hukum Adat	9
E.	Manfaat Mempelajari Hukum Adat	10
F.	Hukum Adat Ditinjau Dari Asas Legalitas	14
BAB II	HUKUM ADAT ATAS PENGUASAAN TANAH	21
A.	Teori Penguasaan Tanah	21
B.	Sistem Pengelolaan Tanah Adat	43
C.	Kearifan Lokal Masyarakat Adat Tentang Tanah	50
D.	Pluralisme Hak Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dalam Undang-undang Pokok Agraria	73
BAB III	KEARIFAN LOKAL PENGUASAAN TANAH PADA MASYARAKAT ADAT SIKEP DAN BADUY	95
A.	Hukum Pertanahan Masyarakat Samin Baturejo	95
B.	Hukum Pertanahan Masyarakat Baduy	111

BAB IV	PERMASALAHAN	PENGELOLAAN	
	TANAH MASYARAKAT ADAT		129
A.	Fungsi Sosial Hak Atas Tanah berdasarkan Hukum		
	Adat		129
B.	Pembiasaan Politik Hukum Agraria		137
C.	Paradigma Penguasaan Tanah Dan Desain		
	Proyek		150
BAB V	KETAHANAN PANGAN		161
A.	Ketahanan Pangan di Bidang Pertanian Di		
	Indonesia		161
B.	Ketahanan Pangan di Bidang Pertanian Di		
	Indonesia		173
C.	Strategi Keamanan Pangan di Bidang Pertanian		188
BAB VI	KONSEPSI PERLINDUNGAN TANAH		
	ADAT DALAM MENDUKUNG		
	KETAHANAN MASYARAKAT ADAT		213
A.	Perlindungan Hukum Terhadap Tanah		
	Masyarakat Adat		213
B.	Konsepsi Perlindungan Hukum Terhadap Tanah		
	Pada Masyarakat Adat Di Indonesia		233
BAB VII	PENUTUP		283

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengertian Hukum Adat

Masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau *the indigenous people*, dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan populer disebut dengan istilah “masyarakat adat”.¹ Masyarakat hukum adat adalah komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungannya satu sama lain baik berupa keseluruhan dari kebiasaan dan kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, jika dilanggar pelakunya mendapat sanksi dari penguasa adat. Pengertian masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar diantara para anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaannya hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya.²

Pengertian Hukum adat lebih sering diidentikkan dengan kebiasaan atau kebudayaan masyarakat setempat di

¹ Djamanat Samosir. 2013. *Hukum Adat Indonesia*. Medan: CV. Nuansa Aulia, hal.69

² *Ibid*, hal. 72

suatu daerah. Mungkin belum banyak masyarakat umum yang mengetahui bahwa hukum adat telah menjadi bagian dari sistem hukum nasional Indonesia, sehingga pengertian hukum adat juga telah lama menjadi kajian dari para ahli hukum. Pengertian hukum adat dewasa ini sangat mudah kita jumpai di berbagai buku dan artikel yang ditulis oleh para ahli hukum di tanah air.

Secara histori, hukum yang ada di negara Indonesia berasal dari 2 sumber, yakni hukum yang dibawa oleh orang asing (belanda) dan hukum yang lahir dan tumbuh di Negara Indonesia itu sendiri. Mr. C. Vollenhoven adalah seorang peneliti yang kemudian berhasil membuktikan bahwa negara Indonesia juga memiliki hukum pribadi asli.

Menurut Prof. H. Hilman Hadikusuma³ mendefinisikan hukum adat sebagai aturan kebiasaan manusia dalam hidup bermasyarakat. Kehidupan manusia berawal dari berkeluarga dan mereka telah mengatur dirinya dan anggotanya menurut kebiasaan dan kebiasaan itu akan dibawa dalam bermasyarakat dan negara.

Menurut Van Vollenhoven⁴ menjelaskan bahwa hukum adat adalah Keseluruhan aturan tingkah laku positif yang di satu pihak mempunyai sanksi (sebab itu disebut hukum) dan di pihak lain dalam keadaan tidak dikodifikasi (sebab itu disebut dengan adat).

³ Hilman Hadikusuma, *Antropologi hukum Indonesia*, cet ke-1 Bandung: Alumni, 1986, hlm. 7

⁴ Cornelis van Vollenhoven, *Het adatrecht van Nederlandsch-Indie*, Leiden, 1913, hlm. 21 lihat dalam Laksanto Utomo, *Hukum Adat*, PT. Rajagrafindo Perkasa, 2017, hlm 2

Menurut Prof. Mr. C. Van Vollenhoven⁵, pengertian hukum adat adalah hukum yang tidak bersumber kepada peraturan yang dibuat oleh pemerintah Hindia Belanda dahulu atau alat-alat kekuasaan lainnya yang menjadi sendinya dan diadakan sendiri oleh kekuasaan Belanda dahulu.

Menurut Prof. Mr. C. Van Vollenhoven hampir sama dengan pengertian hukum adat yang dikemukakan oleh Prof. M. M. Djojodigono, SH⁶. mengatakan bahwa hukum adat adalah hukum yang tidak bersumber kepada peraturan-peraturan.

Menurut Bushar Muhammad⁷ menerangkan bahwa untuk memberikan definisi atau pengertian hukum adat sangat sulit sekali oleh karena hukum adat masih dalam pertumbuhan. Ada beberapa sifat dan pembawaan hukum adat, yakni: tertulis atau tidak tertulis, pasti atau tidak pasti dan hukum raja atau hukum rakyat dan lain sebagainya.

Menurut Soerjono Soekanto⁸ memberikan pengertian hukum adat sebagai kompleks adat-adat yang tidak dikitabkan (tidak dikodifikasi) bersifat pemaksaan (sehingga mempunyai akibat hukum).

Menurut Supomo dan hazairin⁹ membuat kesimpulan bahwa hukum adat adalah hukum yang mengatur tingkah laku

⁵ Ibid, hlm. 22

⁶ Lihat dalam Soerojo Wignjodipoero, 1995, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat* cet ke-14, Jakarta:PT.Toko Gunung Agung, Hlm. 17

⁷ Bushar Muhammad, *Asas-asas hukum adat : (suatu pengantar)*, Jakarta : Pradnya Paramita, 2006, Hlm. 19

⁸ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 2008, hlm. 15

⁹ Lihat dalam Anto Soemarman, *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*, Adicita Karya Nusa, 2005, hlm. 21 dan Laksanto Utomo, *Hukum Adat*, PT. Rajagrafindo Perkasa, 2017, hlm 3

manusia Indonesia dalam hubungan satu sama lain. Hubungan yang dimaksud termasuk keseluruhan kelaziman dan kebiasaan dan kesusilaan yang hidup dalam masyarakat adat karena dianut dan dipertahankan oleh masyarakat. Termasuk juga seluruh peraturan yang mengatur sanksi terhadap pelanggaran dan yang ditetapkan dalam keputusan para penguasa adat. Penguasa adat adalah mereka yang mempunyai kewibawaan dan yang memiliki kekuasaan memberi keputusan dalam suatu masyarakat adat. Keputusan oleh penguasa adat, antara lain keputusan lurah atau penghulu atau pembantu lurah atau wali tanah atau kepala adat atau hakim dan lain sebagainya.

B. Istilah Hukum Adat

Istilah "Hukum Adat" baru dipergunakan secara resmi dalam peraturan perundang-undangan pada tahun 1929. Proses perkembangannya adalah sebagai berikut : Tahun 1747 - Pada waktu VOC (zaman Van Imhoff) menyusun buku perundang-undangan yang berlaku untuk Landraad-nya di Semarang dipergunakan istilah "Undang-undang Jawa sejauh dapat kita terima" (*"de Javaanse wetten, voorzover ze bij ons tollerabel zijn"*). Tahun 1754 - William Marsden memakai di Sumatra sampai tahun 1836 istilah "customs of the country" dan "customs and manners of the native inhabitants".¹⁰

Istilah "Hukum Adat" itu sendiri semula masih asing bagi bangsa Indonesia. Sebabnya adalah bahwa ternyata dalam

¹⁰ Lihat dalam Laksanto Utomo, Hukum Adat, PT. Rajagrafindo Perkasa, 2017, hlm 4

masyarakat Indonesia dahulu (zaman Mataram, Mojopahit, Pajajaran, Sriwijaya dan lain sebagainya) tidak ada suatu golongan tertentu yang khusus mencurahkan perhatiannya terhadap pengistilahan-pengistilahan hukum ini. Dan akhirnya pada tahun 1929 pemerintah kolonial Belanda mulai memakai istilah "Hukum Adat" ("*Adatrecht*") dengan resmi di dalam peraturan perundang-undangnya.¹¹

Hukum Adat dikemukakan pertama kali oleh Prof. Snouck Hurgronje seorang Ahli Sastra Timur dari Belanda (1894). Sebelum istilah Hukum Adat berkembang, dulu dikenal istilah Adat Recht. Prof. Snouck Hurgronje dalam bukunya *de atjehers* (Aceh) pada tahun 1893-1914 menyatakan hukum rakyat Indonesia yang tidak dikodifikasi adalah *de atjehers*.¹²

Kemudian istilah ini dipergunakan pula oleh Prof. Mr. Cornelis van Vollenhoven, seorang Sarjana Sastra yang juga Sarjana Hukum yang pula menjabat sebagai Guru Besar pada Universitas Leiden di Belanda. Ia memuat istilah Adat Recht dalam bukunya yang berjudul *Adat Recht van Nederlandsch Indie* (Hukum Adat Hindia Belanda) pada tahun 1901-1933.

Perundang-undangan di Hindia Belanda secara resmi menggunakan istilah ini pada tahun 1929 dalam *Indische Staatsregeling* (Peraturan Hukum Negeri Belanda), semacam Undang Undang Dasar Hindia Belanda, pada pasal 134 ayat (2) yang berlaku pada tahun 1929.¹³

¹¹ Lihat dalam Soerojo Wignjodipoero, *Op.cit*, Hlm. 29

¹² *Ibid*, Hlm 31

¹³ *Ibid*, hlm. 35

Dalam masyarakat Indonesia, istilah hukum adat tidak dikenal adanya. Hilman Hadikusuma¹⁴ mengatakan bahwa istilah tersebut hanyalah istilah teknis saja. Dikatakan demikian karena istilah tersebut hanya tumbuh dan dikembangkan oleh para ahli hukum dalam rangka mengkaji hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia yang kemudian dikembangkan ke dalam suatu sistem keilmuan.

Dalam bahasa Inggris dikenal juga istilah Adat Law, namun perkembangan yang ada di Indonesia sendiri hanya dikenal istilah Adat saja, untuk menyebutkan sebuah sistem hukum yang dalam dunia ilmiah dikatakan Hukum Adat.

Pendapat ini diperkuat dengan pendapat dari Muhammad Rasyid Maggis Dato Radjoe Penghoeloe sebagaimana dikutip oleh Prof. Amura¹⁵ : sebagai lanjutan kesempuranaan hidup selama kemakmuran berlebih-lebihan karena penduduk sedikit bimbang dengan kekayaan alam yang berlimpah ruah, sampailah manusia kepada adat.

Sedangkan pendapat Prof. Nasroe¹⁶ menyatakan bahwa adat Minangkabau telah dimiliki oleh mereka sebelum bangsa Hindu datang ke Indonesia dalam abad ke satu tahun masehi.

C. Proses Terbentuknya Hukum Adat

Hukum adat lahir dan dipelihara oleh putusan-putusan para warga masyarakat hukum terutama keputusan kepala

¹⁴ Hilman Hadikusuma, Op.cit, hlm, 16

¹⁵ http://id.wikipedia.org/wiki/Hukum_adat#Terminologi, diakses pada tanggal 19 Februari 2016

¹⁶ Lihat dalam Imam sudiyat, 1978, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty. Hlm. 41

rakyat yang membantu pelaksanaan perbuatan hukum itu atau dalam hal bertentangan kepentingan dan keputusan para hakim mengadili sengketa sepanjang tidak bertentangan dengan keyakinan hukum rakyat, senafas, seirama, dengan kesadaran tersebut diterima atau ditoleransi. Ajaran ini dikemukakan oleh Ter Haar yang dikenal sebagai Teori Keputusan.

1. Hukum Adat adalah Hukum Non Statuir

Hukum adat pada umumnya memang belum/ tidak tertulis. Oleh karena itu dilihat dari mata seorang ahli hukum memperdalam pengetahuan hukum adatnya dengan pikiran juga dengan perasaan pula. Jika dibuka dan dikaji lebih lanjut maka akan ditemukan peraturan-peraturan dalam hukum adat yang mempunyai sanksi dimana ada kaidah yang tidak boleh dilanggar dan apabila dilanggar maka akan dapat dituntut dan kemudian dihukum.

2. Hukum Adat Tidak Statis

Hukum adat adalah suatu hukum yang hidup karena dia menjelmakan perasaan hukum yang nyata dari rakyat sesuai dengan fitrahnya sendiri, hukum adat terus menerus dalam keadaan tumbuh dan berkembang seperti hidup itu sendiri.¹⁷

Van Vollen Hoven juga mengungkapkan dalam bukunya "Adatrecht" sebagai berikut : "Hukum adat pada waktu yang telah lampau agak beda isinya, hukum adat menunjukkan perkembangan" selanjutnya dia menambahkan "Hukum adat berkembang dan maju terus, keputusan-keputusan adat menimbulkan hukum adat"

¹⁷ Soepomo. *Hukum Adat*. (Jakarta : PT Pradnya Paramita), hlm 3 lihat dalam Laksanto Utomo, 2017, Op.cit, hlm 6

Proses terbentuknya hukum adat menurut Soerjono Soekanto dibagi menjadi 2 aspek yaitu:¹⁸

1. Aspek Sosiologi

Pada prinsipnya manusia tidak dapat hidup sendiri dan membutuhkan manusia lainnya karena manusia adalah makhluk sosial dan memiliki naluri. Karena hidup manusia membutuhkan manusia lainnya maka setiap manusia akan berinteraksi dengan manusia lainnya, dari interaksi tersebut melahirkan pengalaman. Dari pengalaman ini akan dapat didapati sistem nilai yang dapat dianggap sebagai hal yang baik dan hal yang buruk.

Dari Sistem nilai ini akan melahirkan suatu pola pikir/asumsi yang akan menimbulkan suatu sikap yaitu kecenderungan untuk berbuat atau tidak berbuat. Bila sikap ini telah mengarah kecenderungan untuk berbuat maka akan timbulah perilaku.

Interaksi – pengalaman – nilai – pola berpikir – sikap – perilaku – kebiasaan

Kumpulan perilaku-prilaku yang terus berulang-ulang dapat dilahirkan / diabstraksikan menjadi norma yaitu suatu pedoman perilaku untuk bertindak. Norma-norma tersebut dapat dibagi menjadi

- a. Norma Pribadi yaitu kepercayaan dan kesusilaan
- b. Norma Antar Pribadi yaitu kesopanan dan hukum (sanksinya memaksa)

¹⁸ Laksanto Utomo, 2017, Ibid

2. Aspek Yuridis

Aspek ini dilihat dari tingkat sanksinya. Bentuk konkret dari wujud perilaku adalah cara yang seragam dari sekumpulan manusia misalnya cara berjual beli, cara bagi waris, cara menikah, dsb. Bila ada penyimpangan ada sanksi namun lemah. Dari cara tersebut akan terciptanya suatu kebiasaan, dan sanksi atas penyimpangannya agak kuat dibanding sanksi cara/*usage*. Kebiasaan yang berulang-ulang dalam masyarakat akan lahir standar kelakuan atau mores dimana sanksi atas penyimpangan sudah menjadi kuat. Dalam perkembangan standar kelakuan atau mores ini akan melahirkan Custom yang terdiri dari Adat Istiadat dan Hukum Adat, dan sanksinya pun sudah kuat sekali.

Interaksi – pengalaman – pola berpikir – nilai – sikap – perilaku – kebiasaan

D. Sifat Hukum Adat

Hukum adat berbeda dengan hukum bersumberkan Romawi atau Eropa Kontinental lainnya. Hukum adat bersifat *pragmatisme –realisme* artinya mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat fungsional religius, sehingga hukum adat mempunyai fungsi social atau keadilan social. Sifat yang menjadi ciri daripada hukum adat sebagai 3 C adalah:

1. *Commun* atau komunal atau kekeluargaan (masyarakat lebih penting daripada individu);

2. *Contant* atau Tunai perbuatan hukum dalam hukum adat sah bila dilakukan secara tunai, sebagai dasar mengikatnya perbuatan hukum.
3. *Congkrete* atau Nyata, Riil perbuatan hukum dinyatakan sah bila dilakukan secara kongkrit bentuk perbuatan hukumnya.

Djojodigoeno menyebut hukum adat mempunyai sifat: statis, dinamis dan plastis

1. Statis, hukum adat selalu ada dalam masyarakat,
2. Dinamis, karena hukum adat dapat mengikuti perkembangan masyarakat, yang
3. Plastis/Fleksibel, kelenturan hukum adat sesuai kebutuhan dan kemauan masyarakat.

Sunaryati Hartono, menyatakan : Dengan perspektif perbandingan, maka ketiga ciri dapat ditemukan dalam hukum yang berlaku dalam masyarakat agraris atau pra industri, tidak hanya di Asia tetapi juga di Eropa dan Amerika. Sunaryati Hartono sesungguhnya hendak mengatakan bahwa hukum adat bukan khas Indonesia, namun dapat ditemukan juga di berbagai masyarakat lain yang masih bersifat pra industri di luar Indonesia.

E. Manfaat Mempelajari Hukum Adat¹⁹

1. Hukum Adat sebagai Ilmu Pengetahuan

Ilmu pengetahuan bertujuan untuk meningkatkan kehidupan manusia. Di dalam meningkatkan hidup itu

¹⁹ Dikutip dari <http://komangtirta07.blogspot.co.id/2014/04/hukum-adat-sebagai-hukum-tidak-tertulis.html>, diakses tanggal 19 Februari 2016

dibutuhkan petunjuk-petunjuk hidup. Salah satu petunjuk hidup itu adalah norma hukum, termasuk norma hukum adat.

Sebagai bagian dari ilmu pengetahuan pada umumnya, maka hukum adat mempunyai:

- a. Obyek adalah sasaran yang harus dipelajari yaitu kebiasaan-kebiasaan yang berkonsekuensi hukum.
- b. Metode adalah cara untuk mempelajari, meneliti dan menganalisis hukum adat.
- c. Sistematis adalah disusun sedemikian rupa sehingga orang mudah untuk mempelajarinya

Dengan demikian hukum adat dipelajari untuk memenuhi tugas Pengajaran dan Penelitian

2. Dalam rangka pembinaan atau pembentukan hukum Nasional

Pembentukan hukum nasional menuju unifikasi hukum tidak bisa mengabaikan hukum adat yang ada di masyarakat. Hukum adat merupakan sumber penting untuk memperoleh bahan-bahan, karena hukum adat mempunyai asas-asas atau nilai-nilai yang universal dan lembaga. Asas-asas hukum adat yang dapat dipakai sebagai bahan pembentukan hukum nasional adalah :

- a. Asas kebersamaan dan kekeluargaan artinya mengutamakan kepentingan bersama dan kekeluargaan dalam pembentukan berbagai perundang-undangan

- b. Asas gotong royong. Asas ini dapat berbentuk gotong royong secara organis / konvensional, yaitu spontanitas saling membantu menolong yang membutuhkan. Dan juga ada yang gotong royong secara organisatoris, yaitu, tolong menolong melalui organisasi tertentu.
- c. Asas fungsi sosial manusia dan milik dalam masyarakat Manusia dikatakan berguna apabila dapat membantu sesamanya. Demikian pula hak milik bukan berarti milik pribadi semata-mata namun juga untuk kepentingan umum. Contoh fungsi sosial hak milik telah diakomodir dalam pasal 6 UUPA.
- d. Asas persetujuan sebagai dasar kekuasaan umum. Kekuasaan dari mulai desa hingga pemerintah pusat dibentuk dari persetujuan warga, baik dengan pemilu langsung maupun pemilu tidak langsung.

Lembaga-lembaga hukum adat yang dapat berfungsi secara analog dengan cara-cara perdagangan modern , yaitu:

- a. Lembaga Panjar, Panjar adalah tanda permulaan seseorang yang berkeinginan membeli barang orang lain. Di dalam perdagangan modern dikenal lembaga yang mirip dengan lembaga panjar, yaitu *commitmen fee* (CF) dan *down payment* (DP). CF biasa di pungut oleh penjual pada saat penandatanganan kontrak sebagai tanda jadi, CF ini tidak mengurangi harga barang. Sedangkan DP akan mempengaruhi atau mengurangi harga barang.

- b. Lembaga Maro, diambil dari kata separo. Orang yang mempunyai tanah namun tidak mampu untuk mengerjakannya dapat bekerja sama dengan orang lain untuk mengerjakannya dan melakukan perjanjian bagi hasil dengan orang tersebut. dalam hukum nasional lembaga ini sudah diangkat dalam UU No.2/1960 yang mengatur pula tentang bagi hasil pertanian dan UU No.2/1964 tentang bagi hasil perikanan. Dalam perdagangan modern disebut sebagai “production sharing contract”
- c. Lembaga jual oyodan atau jual tahunan, Diambil dari kata oyot atau akar dalam bahasa jawa. Jual oyodan adalah pemilik tanah menyewakan tanahnya untuk beberapa kali musim tanam atau bisa juga menyewakan tanahnya untuk beberapa tahun. Lembaga ini mirip dengan sewa-menyewa kapal kosong (*bare boat*/tanpa ABK) untuk melayani beberapa kali trayek tertentu.
- d. Lembaga tanggungan, Seseorang yang membutuhkan pinjaman uang dengan tanggungan / jaminan tanahnya. Dalam dunia modern sudah menjelma menjadi UU Hak Tanggungan dan juga jaminan dalam pengambilan kredit di bank atau lembaga-lembaga keuangan lainnya.

3. Mengembalikan dan Memupuk Kepribadian Bangsa

Kepribadian atau karakter bangsa Indonesia yang cinta dengan kebudayaannya semakin luntur oleh modernisasi dan westernisasi. Dengan mempelajari hukum

adat yang mengandung nilai-nilai luhur, diharapkan rasa nasionalisme / kepribadian bangsa menjadi tumbuh-kembang kembali.

4. Agar mengetahui Fungsi dari Hukum Adat

Hukum adat mempunyai dua fungsi yaitu sebagai pedoman dan pengawasan (*social control*). Sebagai pedoman, maka hukum adat berfungsi sebagai pedoman dalam bertingkah laku, bertindak, berbuat di dalam masyarakat. Sedangkan sebagai pengawasan, hukum adat melalui petugas-petugas adat akan mengawasi segala tingkah laku anggota masyarakat agar sesuai dengan hukum adat. Apabila ada pelanggaran maka akan dikenakan sanksi untuk memulihkan keseimbangan

F. Hukum Adat Ditinjau Dari Asas Legalitas

Dalam hukum pidana indonesia, asas legalitas dijumpai pada pasal1 ayat (1) KUHP, yang menyebutkan :

1. Suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada.
2. Bilamana ada perubahan dalam perundang-undangan sesudah perbuatan dilakukan, maka terhadap terdakwa diterapkan ketentuan yang paling menguntungkan.

Asas-asas hukum pidana yang terkandung dalam pasal (1) KUHP yaitu :

1. Bahwa hukum pidana harus bersumber pada peraturan perundang-undangan pidana yang tertulis
2. Peraturan perundang-undangan pidana tidak boleh berlaku surut
3. Dilarang menggunakan analogi

Hukum pidana dalam penerapannya sebenarnya merupakan senjata pamungkas (*ultimum remedium*) dalam menegakkan hukum. Hal ini mengandung makna bahwa penentuan pidana dalam undang-undang untuk suatu tindakan tertentu harus sedemikian rupa perlunya, karena alat penegak hukum (sanksi) lainnya sudah tidak efektif lagi.

Tujuan hukum pidana secara umum adalah untuk melindungi kepentingan orang perseorangan atau hak-hak asasi manusia dan melindungi kepentingan-kepentingan masyarakat dan negara dengan pertimbangan yang serasi dari kejahatan atau tindakan penguasa yang sewenang-wenang di lain pihak.

Era sebelum kedatangan penjajah Belanda, daerah-daerah di wilayah Indonesia pada umumnya memiliki dan menggunakan hukum adat tidak tertulis. Seluruh lapangan hidup menjadi batu ujian perihal apa yang dilarang dan apa yang dibolehkan. Tiap-tiap perbuatan atau tiap-tiap situasi yang tidak selaras dengan atau yang memperkosa keselamatan masyarakat, keselamatan golongan, keluarga, dan sebagainya dapat merupakan pelanggaran hukum. Sedangkan reaksi atau koreksi terhadap pelanggaran hukum adat di berbagai lingkungan hukum antara lain berupa: mengganti kerugian

immaterial, pembayaran uang adat, selamatan, permintaan maaf, berbagai macam hukuman badan hingga hukuman mati, pengasingan dari masyarakat, dll. Sekalipun tidak terdapat perbedaan hukum perdata dan hukum pidana dalam hukum adat, namun dapat tergambarkan bahwa tujuan hukum pidana adalah untuk menjamin keselamatan orang dan masyarakat.

Hukum adat di Indonesia pada umumnya tidak tertulis dan tidak dibedakan dan tidak dipisahkan antara hukum pidana, perdata, dan hukum tata negara secara tegas seperti yang dikenal hukum barat. Apakah ketentuan hukum pidana yang terdapat dalam hukum adat termasuk dalam undang-undang menurut pasal 1 ayat (1) KUHP? Sebagaimana diatur dalam pasal 15 AB (*algemene Bepalingen van Wetgeving*) yang menentukan bahwa "selain daripada pengecualian-pengecualian mengenai orang-orang Indonesia dan yang dipersamakan, maka kebiasaan bukan merupakan hukum, kecuali jika undang-undang menyatakan demikian". Timbul persoalan, apakah "hukum (pidana) adat" dapat mempengaruhi ketentuan undang-undang hukum pidana?. Bagi penduduk Indonesia, hukum pidana adat dan kebiasaan-kebiasaan walaupun hanya berlaku setempat, tidak kurang nilainya untuk dipertimbangkan sebagai hal-hal atau fakta yang turut mempengaruhi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusannya.

Tegasnya hukum adat dan kebiasaan-kebiasaan yang dapat digolongkan dalam hukum pidana atau ada

hubungannya, tidak sama derajatnya dengan undang-undang hukum pidana, walaupun harus diakui bahwa hukum adat turut mempengaruhi pertimbangan hakim. Jika terdapat perbedaan di antara kedua macam hukum pidana tersebut maka yang akan lebih diutamakan atau yang lebih menentukan adalah undang-undang hukum pidana yang terdapat dalam KUHP.

Sebagaimana diketahui, asas legalitas dalam KUHP Indonesia bertolak dari ide atau nilai dasar “kepastian hukum”. Namun dalam kenyataannya asas legalitas ini mengalami berbagai bentuk pelunakan, penghalusan, pergeseran, atau perluasan dan menghadapi berbagai tantangan antara lain dalam hukum positif dan perkembangannya di Indonesia (dalam UUDS 1950; Undang-undang no. 1 Drt.1951; Undang-undang nomor 35 tahun 1999; undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 dan konsep RUU KUHP), asas legalitas tidak semata-mata diartikan sebagai “*nullum delictum sine lege*”, tetapi juga sebagai “*nullum delictum sine lus*” atau tidak semata-mata dilihat sebagai asas legalitas formal, tetapi juga legalitas materil, yaitu dengan mengakui hukum pidana atau hukum tidak tertulis sebagai sumber hukum.

Dengan berpedoman pada pasal 1 KUHP, sebenarnya tidak dikenal lagi hukum pidana tidak tertulis, karena sebagai asas legalitas atau juga disebut dalam bahasa latin “*Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenall*” artinya suatu norma hukum pidana (dalam hal ini tindak pidana) dan sanksi pidana sudah terlebih dahulu ada pada suatu perundang-undangan

sebelum suatu tindakan dilakukan. Kata perundang-undangan menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut harus sudah tertulis terlebih dahulu. Akan tetapi, seperti telah diutarakan, hukum adat yang beraneka ragam di Indonesia masih diakui berlakunya sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila.

Sedangkan hukum adat pada umumnya merupakan hukum tidak tertulis dan bukan dibuat oleh badan legislatif. Ada perbedaan di antara para sarjana mengenai berlaku atau tidaknya delik adat. Sebagaimana dikemukakan oleh Roeslan Saleh bahwa selama di bawah kekuasaan Undang-Undang Dasar sementara (1950), hal ini tidak menjadi masalah. Dalam pasal 14 ayat (2) UUDS 1950 ditentukan bahwa “tidak seorang juapun boleh dituntut untuk dihukum atau dijatuhi hukuman, kecuali karena suatu aturan hukum yang sudah ada dan berlaku terhadapnya. Di sini aturan hukum diberikan pengertian meliputi aturan hukum tertulis dan aturan hukum tidak tertulis. Dengan demikian untuk berlakunya hukum pidana adat atau delik-delik adat diberikan dasar hukumnya. Tetapi bagaimana ketika berada di bawah kekuasaan Undang-undang Dasar 1945 yang berlaku hingga sekarang. Dr. Wirjono²⁰ mengemukakan bahwa “tidaklah ada hukum adat kebiasaan atau *gewoonterecht* dalam rangkaian hukum pidana. Ini resminya menurut pasal 1 KUHP, tetapi sekiranya di desa-desa atau daerah pedalaman di Indonesia ada sisa-sisa dari peraturan kepidanaan yang berdasar

²⁰ Lihat dalam Laksanto Utomo, 2017, Op.cit, hlm 13

atas kebiasaan dan yang secara kongkrit sangat mungkin berpengaruh dalam menafsirkan pasal-pasal dari KUHP.

Dengan keluarnya Undang-undang Pokok kekuasaan Kehakiman Nomor 14 Tahun 1970, kiranya pandangan masih dapat diterapkannya hukum adat (pidana) walaupun dalam arti yang terbatas, lebih mendapat dukungan lagi. Dalam pasal 27 (1) dari undang-undang tersebut antara lain ditentukan "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Ketentuan ini mengingatkan adanya hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat yang wajib diikuti oleh hakim.

Keberadaan hukum adat dalam tata hukum nasional di Indonesia akan tetap eksis. Dalam hal ini Prof. Soepomo²¹ memberikan pandangannya sebagai berikut:

1. Bahwa dalam lapangan hidup kekeluargaan, hukum adat masih akan menguasai masyarakat Indonesia.
2. Bahwa hukum pidana dari suatu negara wajib sesuai dengan corak dan sifat-sifat bangsanya atau masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, maka hukum adat pidana akan member bahan-bahan yang sangat berharga dalam pembentukan KUHPidana baru untuk negara kita.
3. Bahwa hukum adat sebagai hukum kebiasaan yang tidak tertulis akan tetap menjadi sumber hukum baru dalam hal-hal yang belum / tidak ditetapkan oleh undang-undang.

²¹ Lihat dalam Laksanto Utomo, 2017, Op.cit, hlm 14

Hukum adat adalah aturan tidak tertulis yang hidup di dalam masyarakat adat suatu daerah dan akan tetap hidup selama masyarakatnya masih memenuhi hukum adat yang telah diwariskan kepada mereka dari para nenek moyang sebelum mereka. Oleh karena itu, keberadaan hukum adat dan kedudukannya dalam tata hukum nasional tidak dapat dipungkiri walaupun hukum adat tidak tertulis dan berdasarkan asas legalitas adalah hukum yang tidak sah. Hukum adat akan selalu ada dan hidup di dalam masyarakat

BAB II

HUKUM ADAT ATAS PENGUASAAN TANAH

A. Teori Penguasaan Tanah

Tanah merupakan sumberdaya material dan sumber terpenting, tanah merupakan lapisan teratas dan dalam lapisan inilah hidup beraneka ragam makhluk termasuk manusia, Quesnay (1694-1774) menjelaskan bahwa tanah dianggap sebagai satu-satunya sumber untuk mendapatkan pendapatan dan kekayaan, dan sektor pertanian merupakan kegiatan produktif, tanah juga diyakini mengandung kemampuan untuk menghasilkan produksi dalam jumlah dan mutu yang melebihi (menciptakan surplus) bahan mentah dan peralatan yang digunakan dalam menghasilkan produk bersih.²²

Faktor tanah Secara teoritis dibahas berkenaan dengan nilai sewa atas tanah, apakah dimasukkan dalam harga perolehan atau bagian yang harus dinikmati oleh pemilik tanah (residu) penjelasan terhadap tanah dalam perekonomian lebih lanjut dibahas oleh *Adam smith* (1723-1790)²³, bahwa imbalan jasa untuk penggunaan tanah tidak dianggap sebagai faktor

²² Sumitro. 2001. *Konsep Pertanahan Nasional*. Alfabeta Bandung.

²³ Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, 2007, Penerbit Djambatan, Jakarta. Hal 26

menentukan harga, melainkan sewa tanah (*land rent*) merupakan residu, suatu unsur sisa hasil (residual) dari harga barang, bagian residu itu jatuh pada dan dinikmati oleh pemilik/penguasa tanah. Sewa tanah bukan merupakan komponen dalam biaya produksi yang menentukan harga barang, melainkan tinggi-rendahnya upah beserta bunga dan laba yang menjadi faktor yang menentukan tinggi dan rendah harga barang.

Sementara itu *David Ricardo* (1772-1823)²⁴ menjelaskan bahwa sewa tanah timbul karena kekurangan tanah, dan terbatasnya kesuburan tanah. Sewa tanah merupakan ganti kerugian yang harus dibayar kepada pemilik tanah untuk pemakaian. Harga dari hasil-hasil pertanian akan tergantung pada jumlah kerja yang dipergunakan untuk memproduksi hasil pertanian tersebut. Sumbangan *Ricardo* (1993)²⁵ adalah distribusi pendapatan berkenaan dengan tanah sebagai faktor produksi dengan mengemukakan praktis. Teori distribus *Ricardo* mengandung tiga element yaitu teori sewa, sebuah teori untuk menjelaskan upah dan sebuah teori laba. Element yang kedua adalah kekurangan dan terbatasnya tanah. Sedangkan elemen yang ketiga adalah kesuburan tanah.

Teorinya memperlihatkan bagaimana pendapatan nasional dibagi menjadi tiga kategori dan apa yang terjadi

²⁴ Sondang Siagian, 2001, *Penggunaan Pertanahan dalam Aspek Sosial*. Makalah Seminar Pertanahan di Jakarta Tanggal 19 Juli 2009.

²⁵ Ibid.

pada sewa, upah dan laba ketika ekonomi tumbuh. Dalam menganalisis mengikuti Malthus (1970)²⁶ sebelumnya yaitu teori sewa differensial. Menurut teori differensial sewa berasal dari perbedaan kesuburan dari berbagai bidang tanah. Apabila tersedia persediaan tanah yang kaya dan subur yang berlimpah, orang-orang tidak akan membayar untuk penggunaan tanah ini dan tidak akan ada biaya sewa tanah. Tetapi biasanya ada keterbatasan persediaan tanah yang baik. Ketika sebagian tanah yang paling subur habis dipakai, maka bidang tanah yang paling subur yang selanjutnya harus diolah juga. Keuntungan dari orang-orang yang mempunyai tanah yang paling subur akan segera bertambah. Ketika tanah yang dipakai semakin lama semakin memburuk kualitasnya, sewa differensial akan naik. Ketika tanah kualitas ketiga ditanami, sewa tanah yang kedua akan segera meningkat, dan diatur dengan perbedaan kemampuan produktif mereka. Pada saat yang sama sewa untuk kualitas yang pertama akan naik (Ricardo 1951-5 Vol/ 1 hal 70)²⁷.

Sementara itu Johan Heinrich Von Thinen menguraikan bahwa teori sewa tanah differensial ini lebih lanjut dengan menekankan pada perbedaan dalam tingginya sewa tanah ditentukan oleh letak terhadap pasar penjualannya, semakin dekat dengan pusat-pusat pemasaran maka akan semakin

²⁶ Hasni, 2008, Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah, Rajawali Pers, Jakarta, hal 19

²⁷ Lihat Ibid.

rendah biaya angkut yang dikeluarkan.²⁸ Sementara itu Schumacher (1973) mengemukakan bahwa tanah merupakan faktor produksi penting namun merupakan faktor kedua, faedah (utility) dan kemanfaatan tanah yang merupakan sumber daya yang perlu dijaga (ekologis), tanah adalah tujuan, tanah merupakan meta-ekonomis, keramat dalam pengertian bahwa tanah tidak bisa dibuat oleh manusia, maka perlu dijaga kelestariannya, Schumacher juga menawarkan gagasan bahwa dalam pengelolaan tanah perlu memenuhi tiga tugas utama yakni :²⁹

- a. Memelihara hubungan manusia dengan alam kehidupan, dimana manusia merupakan bagian yang rapuh sekali.
- b. untuk memberikan sifat yang lebih manusiawi dan lebih mulia pada pemukiman manusia yang lebih luas.
- c. menghasilkan pangan dan bahan-bahan lain yang diperlukan untuk hidup yang layak.

Penggunaan tanah (bahasa Inggris: *land use*) adalah modifikasi yang dilakukan oleh manusia terhadap lingkungan hidup menjadi lingkungan terbangun seperti lapangan, pertanian, dan permukiman. Penggunaan tanah didefinisikan sebagai "jumlah dari pengaturan, aktivitas, dan input yang dilakukan manusia pada tanah tertentu" (FAO, 1997a; FAO/UNEP, 1999). Penggunaan tanah memiliki efek samping

²⁸ Hatta, Muhammad 2005, Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi, Yogyakarta. Hal. 39

²⁹ Lihat dalam Szezepanski Kallie, "Land policy and adat law in Indonesia's forests", hal 236

yang buruk seperti pembabatan hutan, erosi, degradasi tanah, pembentukan gurun, dan meningkatnya kadar garam.³⁰

Pada pengertian lahan berbeda dengan tanah, dimana tanah merupakan salah satu aspek dari lahan dimana aspek lainnya adalah iklim, relief, hidrologi dan vegetasi. Sedangkan lahan adalah konsep yang dinamis dimana di dalamnya terkandung unsur ekosistem. Tata guna lahan adalah campur tangan manusia yang permanen atau berkelanjutan guna memenuhi kebutuhan manusia baik materil maupun spiritual.

Penggunaan lahan (*land use*) diartikan sebagai setiap bentuk intervensi manusia terhadap lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Ditambahkan oleh Saefulhakim dan Nasoetion³¹ bahwa penggunaan lahan merupakan suatu proses yang dinamis, sebagai hasil dari perubahan pada pola dan besarnya aktivitas manusia sepanjang waktu. Sehingga masalah yang berkaitan dengan lahan merupakan masalah yang kompleks. Oleh karena itu upaya pemanfaatan sumberdaya lahan yang optimal memerlukan alokasi penggunaan lahan yang efisien. Secara ekonomi pada dasarnya factor demand dan supply mempengaruhi terhadap harga lahan yang secara simultan juga akan mempengaruhi terhadap penggunaan lahan. Dari

³⁰ Hatta, Muhammad 2005, Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan, Media Abadi, Yogyakarta. Hal. 14

³¹ Lihat dalam Ali Ahmad Chomzah, 2004, Hukum Agraria, Jilid-I, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hal. 25

sisi supply dipengaruhi oleh produktivitas dan luas lahan. Sementara dari sisi demand diantaranya struktur harga, pendapatan, populasi, kepercayaan, nilai sosial budaya, kemakmuran, struktur demografis, institusi, informasi dan pengetahuan, dan lain-lain.

Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas lahan atau kemampuan manusia dalam menyediakan atau mengatur kebutuhan lahan, kondisi permintaan yang tidak tetap mencerminkan arus situasi yang berkaitan dengan jumlah penduduk, tingkat pendapatan masyarakat, kebutuhan dan selera individu, dan pengaruh teknologi sehingga merangsang permintaan akan lahan maupun dalam penyediaan penggantinya. Sementara dari sisi *demand* berdasarkan kegunaannya seperti untuk perumahan dipengaruhi urbanisasi, jumlah rumah tangga, jumlah penduduk, perubahan distribusi umur penduduk, tingkat dan keadaan pendidikan. Industri atau perdagangan dipengaruhi oleh jenis, besar, bentuk dan lokasi usaha, dan adanya pasar potensial. Pertanian dipengaruhi pola konsumsi produk pertanian, produktivitas lahan dan permintaan lahan non pertanian. Rekreasi dipengaruhi jumlah populasi, tingkat pendapatan, waktu senggang, sarana transportasi, penggunaan non rekreasi. Secara spasial lokasi dan transportasi merupakan unsur yang sangat mempengaruhi penggunaan lahan. Umumnya lahan yang lebih mudah dicapai, lebih dahulu digunakan. Di

Indonesia, wilayah yang pertama diusahakan adalah wilayah yang cukup landai, tetapi bebas gangguan alam.

Proses penggunaan lahan secara nyata dapat diterangkan oleh faktor-faktor, karakteristik penduduk, jumlah sarana dan prasarana umum, aksesibilitas lokasi, struktur aktivitas industri dan intervensi kelembagaan pemerintah.³² Hasil laporan inventarisasi dan evaluasi penggunaan lahan Direktorat Tata Guna Tanah menunjukkan pentingnya kedudukan status hukum tanah sebagai factor penentu penggunaan lahan. Sementara Silalahi (1982) memperlihatkan bahwa faktor penentu utama perkembangan setiap penggunaan lahan umumnya berbeda-beda³³.

Tanah Desa umumnya digunakan bagi kehidupan sosial seperti berkeluarga, bersekolah, beribadat, berolahraga dan sebagainya dilakukan didalam kampung, dan kehidupan ekonomi seperti betani, berkebun berternak memelihara atau menangkap ikan, menebang kayu di hutan dan lain-lain, umumnya dilakukan diluar kampung, walaupun ada kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan dalam kampung seperti perindustrian, perdagangan dan lain-lain. Jadi pola penggunaan tanah di desa adalah untuk perkampungan dalam rangka kegiatan sosial, dan untuk pertanian dalam

³² Harsono, Boedi, 2007, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta. Hal 35

³³ Lihat dalam Arimbi, H.P., "*Masyarakat Adat: Penghancuran Secara Sistematis Sistem-Sistem Adat oleh Kelompok Dominan*", *Kertas Posisi (Position Paper)*, WALHI Jakarta, 1997. Nomor 06. Lihat juga Karolus Kopong Medan

rangka kegiatan ekonomi. Dengan demikian kampung dipedesaan merupakan tempat tinggal penduduk dan penduduk kampung diwilayah pertanian dan wilayah perikanan umumnya bekerja di luar kampung.

Penggunaan tanah untuk perkampungan dalam bentuk perkampungan desa yang terdapat dipermukaan bumi satu sama lainnya berbeda. Hal ini sangat bergantung pada kondisi fisik geografi setempat. Pada daerah pedataran memperlihatkan untuk perkampungan yang berbeda perkampungan dengan bentuk perkampungan di daerah perbukitan atau pengunungan. Bentuk perkampungan atau pemukiman di perdesaan pada perinsifnya mengikuti pola persebaran desa yang dapat dibedakan diatas.³⁴

a) Bentuk Perkampungan Linier

Merupakan bentuk perkampungan yang memanjang mengikuti jalur jalan raya, alur sungai maupun garis pantai. Biasanya pola perkampungan seperti ini banyak ditemui didaerah pedataran, terutama di dataran rendah. Pola ini digunakan masyarakat dengan maksud untuk mendekati prasarana transportasi atau untuk mendekati lokasi tempat bekerja seperti nelayan disepanjang pingiran pantai.

b) Bentuk perkampungan memusat

Merupakan bentuk perkampungan yang mengelompok. Pola seperti ini banyak ditemui didaerah pegunungan yang

³⁴ Penggambaran terhadap konsep Masyarakat Adat ini sebagian besar dikutip dari hasil elaborasi Karolus Kopong Medan, "Pengakuan bersyarat terhadap Masyarakat Adat dalam Hukum Negara", *Artikel dalam Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 Oktober 2008

biasanya dihuni oleh penduduk yang berasal dari satu keturunan, sehingga merupakan satu keluarga atau kerabat. Jumlah rumah umumnya kurang dari 40 rumah yang disebut dusun atau lebih dari 40 rumah bahkan ratusan yang dinamakan.

c) Bentuk perkampungan terperancar

Merupakan bentuk perkampungan yang terperancar menyendiri. Biasanya perkampungan seperti ini hanya merupakan farmstead yaitu sebuah rumah petani yang lengkap dengan gudang alat mesin, penggilingan gandum, lumbung, kandang ternak dan rumah petani. Perkampungan terperancar di Indonesia jarang ditemui, pola seperti ini umumnya terdapat di negara Eropa Barat, Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan lain sebagainya.

d) Bentuk perkampungan mengelilingi fasilitas tertentu

Bentuk perkampungan seperti ini umumnya kita temukan di daerah rendah, dimana banyak terdapat fasilitas-fasilitas umum yang dimanfaatkan penduduk setempat untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Fasilitas tersebut misalnya mata air, danau, waduk dan fasilitas.

Lahan adalah permukaan daratan dengan segala potensinya dalam bentuk padat, cair dan gas yang terkandung di dalamnya. Tanah merupakan bagian dari lahan yang tersusun dari bahan-bahan organik yang telah mengalami pelapukan. Penggunaan lahan di pedesaan dipengaruhi oleh karakteristik fisik dan sosial dari masing-masing wilayah yang

bersangkutan. Karakteristik perdesaan menurut Dirjen Pembangunn Masyarakat Departemen Dalam Negeri Sebagai berikut :³⁵

- a. Perbandingan lahan dengan manusia cukup besar
- b. Segaian besar berorientasi pada sektor agraris
- c. Hubungan sosial penduduk masih sangat akrab dan saling mengenal satu sama lain.
- d. Pola hidup masih berpedoman pada tradisi.

1. Jual Beli Tanah

Dalam UUPA Pasal 19 Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar pokok Agraria³⁶ jual beli atas tanah dan bangunan adalah sah dilakukan di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Masyarakat Samin dalam pengalihan hak sangat sulit untuk mengikuti beberapa aturan yang diatur Negara, ada beberapa “keterpaksaan”³⁷ mengingat Kartu Tanda Penduduk (KTP) dalam penelitian kami, hampir mayoritas masyarakat Samin tidak memiliki kartu tanda penduduk sehingga mempersulit untuk melakukan prbuatan hukum (jual beli), yang syarat utama harus memiliki kartu identitas. Pengalihan hak masyarakat Samin adalah dilakukan secara

³⁵ H Abu Daud Busroh, SH.: *Hasil Penelitian tentang Faktor-faktor sosial budaya yang mempengaruhi sikap masyarakat terhadap hukum*, Universitas Muhammadiyah, Fakultas Hukum, Palembang, 1988. Bandingkan Tania Murray Li, *Proses Tranformasi daerah Pedalaman di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, hal. 261

³⁶ UU No 5 Tahun 1960 tentang Praturan Dasar Pokok Agraria Psl 26

³⁷ Geertz, Clifford, 1981, *Politik Kebudayaan*, Yogyakarta, Kanisius, hal 97

kepercayaan antar mereka yang sangat tinggi sehingga pengalihan hak selesai dilakukan setelah ada keinginan, selanjutnya dilakukan penyerah atas tanah dengan ditandai “beralihnya” penggarapan sawah atau lading dari pemilik baru, hal ini berlangsung dalam waktu yang lama. Masyarakat Samin sebagai pemilik baru tidak mempermasalahkan bagaimana nantinya : bekas pemilik lama yang telah baralih lebih dari 2 atau 3 turunan, selanjutnya pembayaran pajak, nantinya bagaimana untuk yang akan datang, hal tersebut bukan menjadi masalah dan tidak masalah. Prinsip hidup masyarakat dijunjung sangat tinggi, menjalankan hidup dengan filosofi bertani dengan tidak mempermasalah surat atau bukti kepemilikan sawah dan ladang, adalah sanagat sulit diterima masayarakay umum. Masyarakat Samin memandang bukti kepemilikan sawah dan ladang berbentuk sertipikat Hak Guna Bangunan atau Hak Milik tidak dipermasalahkan, dan tidak perlu diungkit.

Sebagai bukti telah dilakukan jual beli adalah saksi para pihak masyarakat Samin (jika ada sertipikat dilaksanakan secara hukum pengalihan melalui PPAT atau Camat setempat), jika tidak memiliki kartu identitas, maka sawah atau ladang akan beralih langsung kepemilik baru, jika masih ada sisa hutang maka dapat dilakukan secara mencecil.³⁸ Prinsip jual beli

³⁸ Diskusi Pertanahan tentang Perspektif Tanah Adat “Departemen Dalam Negeri”, Jakarta, 19 Juni 2002 (tidak dipublikasi)

secara adaat Terang dan Tunai ³⁹ dilakukan anatar mereka, sangat “diugemi”⁴⁰ anatar mereka. Dalam masyarakat di pedesaan dibedakan atas beberapa kategori, yaitu hukum transaksi tanah, hukum transaksi tanah, hukum transaksi yang berkenaan dengan tanah, dan transaksi dengan tanah sebagai sarana. Kategori hukum lokal itu sering terjadi benturan antara hukum negara dengan hukum masyarakat. Dalam benturan itu selalu saja ditemukan harmoni dalam hubungan hukum yang berkenaan dengan tanah. Benturan ini bersifat kontekstual, sebab dari benturan dalam hubungan hukum yang berkenaan dengan tanah, sering dilakukan konsensus, walaupun konsensus yang demikian juga berlaku kontekstual dan dinamis, adalah sebagai berikut :

a. **Jual Lepas**

Transaksi jual lepas adalah peralihan hak atas tanah dari satu pihak kepada lain untuk selamanya setelah sesudah transaksi itu terjadi. Pihak pertama yang mengalihkan haknya atas tanah mempunyai kewajiban menyerahkan tanahnya itu kepada pihak kedua. Sebaliknya pihak kedua, mempunyai hak menerima tanah itu disertai kewajiban membayar secara tunai kepada pihak pertama yang berhak menerima uang atau barang sebagai harga atas tanah. Hak atas tanah yang dialihkan itu dapat berupa hak milik dapat juga hak pakai. Hak yang kedua ini misalnya dilakukan oleh

³⁹ Soepomo dan R. Djoko Soetono, 1955, “Sejarah Politik Hukum Adat Jilid I, Jakarta, Djambatan, hal 102 lihat dalam Laksanto Utomo, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, PT. Alumni Bandung, hlm 154

⁴⁰ Benda, Harry J., dan Lance Castles 1969 “The Samin Movement”, *BKI*, deel 125, 2e alfevering’s Gravenhage. Martinus Nijhoff. 229

kepala adat terhadap tanah hak ulayat, tanah sikep, atau tanah gogol. Tanah ini adalah tanah hak bersama dari seluruh anggota masyarakat hukum adat. Pemegang sikep/gogol/ulayat hanya mempunyai hak pakai, di Minangkabau disebut *genggam bauntruiq*. Kewenangan kepala adat/ketua adat/ketua soma yang mengalihkan hak atas tanahnya berdasarkan azas perwakilan artinya kepala adat/ketua adat/ketua soma mewakili anggota masyarakat untuk mengalihkan hak atas tanah kepada pihak kedua. Transaksi seperti ini disebut *adol plas (adol telas), pati bogor*, atau *runtemurun*⁴¹ yaitu jual lepas untuk selamanya. Azas ini telah tidak berlaku lagi dalam hukum adat dan dialihkan kepada negara melalui Badan Pertanahan Nasional.

Menurut hukum negara, transaksi tanah seperti ini harus dilakukan secara terang artinya harus dilakukan di depan kepala adat. Kini, wewenang kepala adat diambil alih oleh negara, melalui Pejabat PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah). Jika dilakukan tidak di hadapan Notaris/PPAT, maka perbuatan seperti ini berlandaskan pada pemikiran yang mengutamakan kepastian hukum. Pejabat yang menyaksikan jual beli seperti ini diberi semacam uang jasa yang disebut uang saksi, di Batak disebut *pago-pago*. Akan tetapi di pedalaman Irian Jaya,⁴² transaksi jual lepas masih dilakukan di hadapan kepala suku suku atau kepala desa.

⁴¹ Surojo Wignjodipuro, 1978, Op. Cit. lihat dalam Laksanto Utomo, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, PT. Alumni Bandung, hlm 156

⁴² Kelompok Kerja KPA Wilayah Irian Jaya, 2001, Prinsip Hak Menguasai Tanah dan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan di Irian Jaya. Dalam Tim LAPERA, (Penyunting) *Prinsip-prinsip Reforma Agraria. Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, hal. 371 – 392. Yogyakarta : Laperu Pustaka Utama.

Dalam hukum negara, menurut Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pada intinya dikatakan bahwa demi kepastian hukum, oleh pemerintah dilakukan pendaftaran hak atas tanah. Pendaftaran hak atas tanah sudah termasuk peralihan hak atas tanah. Dari pendaftaran itu diberikan bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti kuat yang disebut sertifikat.

Pandangan hukum negara itu berpangkal pada pemikiran, antara lain :

1. Jika terjadi benturan hak atas tanah, maka masing-masing pihak harus mampu membuktikan hak miliknya atas tanah;
2. Ada pembagian atau klasifikasi antara benda tetap dan benda bergerak;
3. Terhadap benda tetap, setiap pemilik atau pemegang hak tersebut secara formal, menurut hukum formal harus mampu membuktikan hak miliknya tersebut dengan bukti surat.

Di sinilah terjadi formalisme hukum terhadap hukum material sebab sah dan tidaknya kepemilikan suatu hak tergantung pada hukum formal. Formalisme ini bersumber pada Pasal 19 UU No. 5 tahun 1960 jo Pasal 19 PP. No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. PP 10 Tahun 1961 (Lembaran Negara No. 28 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah)⁴³ Pelaksana Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1960 berbunyi, antara lain : setiap perjanjian yang bermaksud

⁴³ Notonegoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta : Bina Aksara

memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai jaminan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. Formalisme hukum merupakan pengalihan ritual dalam mitos ke dalam hukum, sehingga formalisme hukum sama dengan pemitosan hukum. Penitikberatan pada proses formal hukum tidak ubahnya dengan ritualisme hukum. Jika demikian, maka norma-norma hukum tidak lain merupakan mitos yang harus selalu diinterpretasi ulang.

b. Gadai/*sende*

Jual beli gadai menurut hukum masyarakat ini terjadi jika seseorang pemilik tanah (penjual gadai) sangat membutuhkan uang kemudian meminjam sejumlah uang dari seseorang lain, pemilik uang (pembeli gadai) dengan jaminan tanah. Jika suatu saat si penjual gadai telah mampu menebus kembali tanahnya, maka tanah itu harus dikembalikan kepada pemiliknya (penjual gadai).

Jual gadai terjadi hampir di seluruh tanah air ini, walaupun dengan pola yang berbeda. Di Aceh dalam akta dicantumkan formula *ijab kabul*, di Batak transaksi dilakukan di atas nasi ngebul, di Minangkabau si pembeli gadai harus mengirimkan nasi setiap tahun, yang disebut *pitungguh gadai*. *Ijab kabul*, *nasi ngebul*, dan *pitungguh gadai* adalah bentuk pengakuan hak atas tanah (si penjual gadai atau pemilik tanah) oleh si pembeli gadai.

Apakah si pembeli gadai dapat memiliki tanah gadaian ? Keputusan Mahkamah Agung tanggal 9 Maret 1960, Reg. No. 45 K/Sip./1960⁴⁴ menetapkan yang intinya bahwa jual gadai tanah dengan perjanjian bahwa apabila lewat suatu waktu tertentu tidak ditebus, tanah itu menjadi milik si pemegang gadai (pembeli gadai), tidak berarti bahwa, setelah lewat waktu yang disepakati/ditetapkan/ditentukan tanpa dilakukannya penebusan, tanah itu dengan sendirinya menjadi milik si pemegang gadai. Untuk mendapatkan hak milik atas tanah gadai masih diperlukan suatu pembuatan hukum lain.⁴⁵

Apa arti perbuatan hukum lain ? Menurut pertimbangan Mahkamah Agung, perbuatan hukum lain yang dimaksud adalah Penetapan Pengadilan. Penetapan Pengadilan itu berdasarkan permohonan si pemegang gadai (si pembeli gadai) yang menyatakan bahwa berdasarkan perjanjian tersebut si pemegang gadai ditetapkan menjadi pemilik tanah gadai itu. Dalam penetapan itu hakim misalnya dapat memberi kesempatan lagi kepada pemilik tanah untuk menebus kembali tanahnya itu atau pemegang gadai (si pembeli gadai) menambahkan sejumlah uang sehingga terpenuhi harga tanah yang wajar.

Realitas di masyarakat adalah si pemilik uang (pembeli gadai) tidak dapat memaksakan kehendaknya agar si pemilik tanah (penjual gadai) untuk segera menebus

⁴⁴ Laksanto Utomo, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, PT. Alumni Bandung, hlm 158

⁴⁵ Ibid

kembali tanahnya. Bahkan transaksi ini tertunda bertahun-tahun karena si penjual gadai tidak mampu menebus tanahnya. Sebaliknya, si pembeli gadai terus-menerus mengerjakan tanah itu serta memberikan hasil, bahkan hasil yang diperoleh melebihi uang gadai. Oleh pemikiran seperti ini pembuat UU No. 5 Tahun 1960 memandang bahwa transaksi gadai tanah menurut hukum adat mengandung unsur-unsur eksploitasi. Sehingga berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf h jo Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1960 hak atas tanah berdasarkan gadai bersama beberapa hak atas tanah menurut hukum masyarakat seperti, hak usaha bagi hasil, numpang karang, dan hak sewa tanah pertanian dinyatakan sebagai hak yang bersifat sementara.

Sifat sementara ini diatur dalam UU No. 56 PrP Tahun 1960. sifat sementara artinya dalam waktu yang akan datang hak itu akan dihapus. Waktu yang akan datang menurut ketentuan itu adalah tanggal 1 Januari 1961. penghapusan hak gadai bukan hanya karena di dalam hak gadai mengandung unsur eksploitasi, tetapi juga bertujuan untuk mewujudkan prinsip "tanah untuk tani" artinya tanah harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 7 ayat (2) UU No. 56 PrP Tahun 1960 ini berbunyi :

- (1) Barangsiapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini (1 Januari 1961) sudah berlangsung 7 tahun atau lebih wajib mengembalikan tanah itu kepada pemiliknya dalam

waktu sebulan sesudah tanaman yang ada selesai dipanen dengan tidak ada hak untuk menuntut pembayaran uang tebusan;

- (2) Mengenai hak gadai yang pada mulai berlakunya peraturan ini belum berlangsung 7 tahun, maka pemilik tanahnya berhak untuk memintanya kembali setiap waktu setelah tanaman yang ada selesai dipanen dengan membayar uang tebusan yang besarnya dihitung menurut rumus di bawah ini :

$$\frac{(7+1/2) - \text{waktu berlangsungnya hak gadai} \times \text{uang gadai}}{7}$$

- (3) Ketentuan dalam ayat (2) ini berlaku juga terhadap hak gadai yang diadakan sesudah mulai berlakunya peraturan ini.

Pasal 7 ayat (2) UU No. PrP 56 Tahun 1960 masih bersifat kebijakan belaka artinya ketentuan ini belum banyak digunakan oleh para pemilik tanah untuk mengambil kembali tanahnya. Upaya memanfaatkan pasal ini untuk melindungi pemilik tanah kiranya masih memerlukan waktu yang cukup lama. Dalam masyarakat transaksi gadai masih terus dilakukan.

c. **Jual Tahunan**

Jual tahunan adalah suatu bentuk menyewakan tanah.⁴⁶ Namun pada intinya ada perbedaan prinsip antara

⁴⁶ Ibid, hlm 160

keduanya, yaitu jika sewa adalah transaksi yang berkenaan dengan tanah, sedangkan jual tahunan adalah transaksi tanah. Jika objek transaksi sewa adalah uang, maka objek jual tahunan adalah tanah. Persamaan keduanya adalah pembayaran uang kedua transaksi ini dilakukan di depan.

Larangan transaksi gadai menimbulkan keresahan di kalangan petani. Petani yang membutuhkan uang dalam waktu singkat melalui transaksi jual gadai oleh UUPA dan UU No. 56 PrP Tahun 1960 dinyatakan transaksi bersifat sementara. Padahal lembaga lain untuk menggantikan posisi jual gadai itu belum tersedia. Untuk mengatasi hal tersebut masyarakat mengkonstruksi lembaga baru yang disebut jual tahunan. Transaksi jual tahunan lebih banyak dilakukan di beberapa wilayah di Jawa.

Keuntungan yang diperoleh jika dibandingkan dengan gadai adalah jangka waktu. Jika dalam gadai tak ada batas waktu, maka dalam jual tahunan dibatasi waktunya (berdasarkan kesepakatan). Jual tahunan adalah salah satu bentuk rekonstruksi jual gadai. Bentuk ini adalah upaya masyarakat untuk mengatasi larangan jual gadai.

2. Sewa Menyewa Tanah

a. Bagi Hasil

Dasar pemikirannya ialah “pada saya ada tanah tetapi tidak mempunyai tenaga kerja, sebaliknya pada anda ada tenaga kerja tetapi tidak ada tanah.” Masing-masing

memiliki potensi sumber daya, sehingga masing-masing dapat menarik manfaat dari potensi sumber dayanya itu. Transaksi ini memiliki banyak term seperti tenaga kerja = 1: 1; *mertelu* yaitu bagi hasil antara pemilik tanah dengan pemilik tenaga kerja = 1; 2.

Fungsinya adalah produktivitas hak milik atas tanah tanpa harus mengerjakan sendiri. Di Banyuwangi, transaksi ini sangat diminati karena masing-masing pihak dapat memperoleh hasil dari sumber dayanya sendiri tanpa harus menjadi atasan atau bawahan satu sama lain. Kedua belah pihak mempunyai kedudukan yang sama. Pemilik tanah tidak kehilangan tanahnya, dan pemilik tenaga kerja tetap menjadi majikan atas dirinya sendiri. Keduanya berada pada posisi yang setara. Nilai yang melandasinya adalah kesetaraan, kejujuran, dan kepatutan.

Jika dibandingkan dengan transaksi tanah, persamaannya adalah di dalam kedua macam transaksi ini masing-masing pihak mempunyai kedudukan yang setara. Kesetaraan ini terlihat dalam kesepakatan pembagian hasil tanah pertanian. Posisi masing-masing pihak berada pada tataran yang sama berdasarkan kesepakatan. Besarnya hasil produksi dan nilai lebih atau nilai tambah ditentukan berdasarkan kejujuran dan kepatutan para pihak.

Perbedaannya : 1) Objek: jika dalam transaksi jual objeknya adalah tanah, maka dalam transaksi bagi hasil objeknya bukan tanah tetapi tanaman dan tenaga kerja; 2)

Dasarnya : Jika transaksi jual dasarnya adalah bagi pemilik tanah pada saat itu lebih membutuhkan uang dan pemilik tanah pada saat itu lebih membutuhkan uang dan pemilik uang membutuhkan tanah, maka transaksi bagi hasil dasarnya adalah ingin memungut hasil dari tanahnya tetapi tidak perlu mengerjakannya sendiri dan pemilik tenaga kerja ingin memperoleh hasil dari tenaga kerjanya tanpa harus memiliki tanah sendiri; 3) Fungsinya adalah jika dalam transaksi jual bagi pemilik tanah, hak milik atas tanah dibaktikan untuk memenuhi kebutuhannya akan uang dan bagi pemilik uang membaktikan uangnya untuk memperoleh tanah, maka dalam transaksi bagi hasil fungsinya adalah produktivitas sumber daya; bagi pemilik tanah ingin agar tanahnya produktif, dan bagi pemilik tenaga kerja ingin agar tenaga kerjanya produktif.

b. Sewa Menyewa

Transaksi sewa adalah transaksi yang ada hubungan dengan tanah di mana si pemilik tanah mengizinkan tanah miliknya dikerjakan oleh orang lain atau untuk bertempat tinggal sementara waktu dengan menerima pembayaran sejumlah uang dari pihak lain itu. Jika uang sewa dibayarkan di sejumlah uang dari pihak lain itu. Jika uang sewa dibayarkan di muka, maka transaksi ini sama dengan transaksi jual tahunan atau *adol oyodan*. Pada umumnya jika sewa dilakukan oleh perusahaan pabrik gula, tembakau, rami, atau tanaman perdagangan lainnya, maka uang sewa

dibayar di belakang. Ada pula uang sewa dibayar di depan (*voorschot*) atau sebagai tanda ikat (*panjar*), jika transaksi sewa itu untuk jangka waktu lama.

Transaksi ini objeknya adalah hasil pertanian atau perkebunan. Dasarnya adalah investasi kapital (uang) dengan tanah sebagai sarana. Fungsinya adalah kapitalisasi modal. Jika transaksi sewa ini dilakukan dengan perusahaan besar atau pemilik modal besar, selalu dilakukan di hadapan notaris. Dengan melibatkan Notaris, maka hukum yang berlaku baginya adalah hukum negara. Tetapi, jika sewa dilakukan antar petani kecil, maka hukum yang berlaku adalah hukum rakyat yaitu hukum yang sedang berlaku di desa itu. Hukum ini bersumber pada kesepakatan atau konsensus para pihak. Landasan berlaku hukum rakyat ini adalah saling percaya yaitu kejujuran, kesetaraan, dan kepatutan. Kepatutan nyata dalam pembayaran di belakang.

B. Sistem Pengelolaan Tanah Adat

1. Konsep-Konsep Pokok

a. *Land Tenure*

Sebagaimana diuraikan oleh Gunawan Wiradi⁴⁷, kata *land* memang sudah jelas yaitu tanah. Sedangkan kata *tenure* berasal dari kata dalam bahasa Latin *tenere* yang mencakup arti:

⁴⁷ Gunawan Wiradi, "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam Tjondronegoro, Sediono. M.P dan Gunawan Wiradi (eds), *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Yayasan Obor, 1984., Hlm. 290-291.

memelihara, memegang, memiliki. Karena itu, *land tenure* biasanya dipakai dalam uraian-uraian yang membahas masalah yang pokok-pokok umumnya adalah mengenai status hukum dari penguasaan tanah seperti: hak milik, *erfpacht*, gadai, bagi hasil, sewa-menyewa, dan juga kedudukan buruh tani. Uraian mengenai status hukum itu menunjuk kepada pendekatan juridis, sehingga penelaahannya biasanya bertolak dari sistem yang berlaku, yang mengatur kemungkinan penggunaan, mengatur syarat-syarat untuk dapat menggarap tanah bagi penggarapnya, dan berapa lama penggarapan itu dapat berlangsung.

James C. Ridell dari *Land Tenure Center* merumuskan *land tenure* sebagai "a bundle of rights"⁴⁸, dimana masing-masing hak dapat dilekatkan pada individu, kelompok atau entitas ekonomi, politik, bahkan agama. Dengan pengertian sebundel atau serangkaian berarti, masing-masing hak dapat dipisahkan dari ikatannya lalu diletakkan tidak lagi dalam ikatan asalnya atau diletakkan dalam konteks yang berbeda. Ikatan nya itu sendiri menunjukkannya sebagai suatu sistem.

Pada setiap *land tenure system*, masing-masing hak termaksud setidaknya mengandung tiga komponen, yakni:

- (i) subjek hak, yang berarti pemangku hak atau pada siapa hak tertentu dilekatkan. Subjek hak bervariasi bisa dari individu, rumah tangga, kelompok, suatu komunitas, kelembagaan sosial-ekonomi bahkan lembaga politik setingkat negara.

⁴⁸ James C. Riddell, "Land Tenure and Agroforestry: A Regional Overview", dalam Raintree, John B., *Land Trees and Tenures, Proceedings of an International Workshop on Tenure Issues in Agroforestry*, Nairobi and Madison: ICRAF and Land Tenure Center, 1987, hlm 2.

- (ii) objek hak, yang berupa persil tanah atau juga benda-benda yang tumbuh di atas tanah. Objek hak termaksud harus bisa dibedakan dengan alat tertentu, dengan objek lainnya. Untuk objek hak berupa suatu persil tanah, batas-batasnya biasanya diberi suatu simbol. Objek hak bisa bersifat total bisa juga parsial. Misalnya, seseorang yang mempunyai hak atas pohon sagu tertentu, tidak dengan sendirinya mempunyai hak atas tanah dimana pohon sagu itu berdiri.
- (iii) Jenis haknya, setiap hak selalu dapat dijelaskan batasan dari hak tersebut, yang membedakannya dengan hak lainnya. Untuk jenis-jenis hak merentang dari hak milik, hak pakai, hak sewa, dll. Setiap jenis hak ini memiliki hubungan khusus dengan kewajiban tertentu yang dilekatkan oleh pihak lain (mulai dari individu lain hingga negara) dan keberlakuannya dalam suatu kurun waktu tertentu.

Dengan cara penyebutan yang berbeda, James C. Ridell menyebutkan bahwa setiap hak senantiasa setidaknya mengandung 3 (tiga) dimensi, yakni dimensi manusia, ruang dan waktu.⁴⁹

Selain ada *land tenure*, ada juga *tree tenure* yang terdiri dari sebundel hak terhadap “hasil hutan yang berkait dengan tumbuh-tumbuhan di atas tanah” yang dapat melekat pada berbagai subjek pada berbagai waktu yang berbeda. Dalam konteks ini, Louise Fortman membagi setidaknya 4 kategori utama⁵⁰, yakni :

- (i) Hak untuk memiliki atau mewarisi (*right to own or inherit*)
Umumnya jenis hak ini dipegang oleh komunitas, namun Fortmann (dalam Raintree, 1987) mencatat bahwa sejumlah

⁴⁹ *Ibid.* hlm 2-4.

⁵⁰ Louise Fortman, “Tree Tenure: An Analitical Framework for Agroforestry Projects”, dalam Raintree, *Op Cit*, p17-19.

temuan menunjukkan bahwa pada sejumlah komunitas hak ini dipegang oleh rumah tangga, meskipun tanahnya tetap dipegang oleh komunitas.

(ii) Hak untuk menanam (*right to plant*),

Suatu klaim (anggota) komunitas atas suatu persil tanah, pertama-tama akan menanam pohon sebagai petanda klaim simbolik, maupun batas-batas. Walaupun pada umumnya, hukum negara (ekternal) tidak mengakui hal ini, namun hal ini sangat efektif bagi hubungan internal antar maupun di dalam komunitas.

(iii) Hak untuk memanfaatkan (*right to use*) pepohonan dan hasil dari pepohonan.

Hak ini mencakup hak-hak untuk (a) mengumpulkan buah-batang-bunga, jamur atau benalu yang tumbuh, maupun binatang-binatang serangga, maupun burung; (b) memanfaatkan hasil dari pohon-pohon besar seperti madu; (c) memotong batang kayu untuk kayu bakar; (d) memanen hasil hutan seperti buah, biji-bijian, dll; (e) mengambil segala yang dihasilkan pepohonan yang sudah berada di tanah seperti ranting maupun buah-buahan.

(iv) Hak untuk melepaskan haknya atas pohon (*right of dispose*).

Hak ini mencakup (i) menebang dan atau mencabut pohon yang dimiliki haknya; (ii) menjual-menyewakannya pada pihak lain, baik bersatu atau terpisah dengan tanah tempat pohon itu tumbuh.

b. Customary Tenure Systems

Bagi kalangan terpelajar di perkotaan, hak-hak masyarakat adat atau komunitas lokal atas sumber-sumber agraria adalah seluk beluk yang tidak populer. Di samping, hanya kalangan yang sangat terbatas yang mempelajarinya secara serius, lagi pula *tenurial systems* dari masyarakat adat ini

sangat beragam di seantero nusantara. Ebenezer Acquaye, mengingatkan bahwa ⁵¹

Customary tenure does not lend itself easily to precise definition and it can never be of universal application because it varies between communities. Moreover, it is constantly undergoing natural evolution, and being modified or even completely changed by the grafting on of foreign legal concepts.

Meskipun demikian, secara konseptual teoritik, beberapa atribut yang biasanya dijumpai dalam *customary tenurial systems* berikut ini bisa dijadikan panduan untuk mulai memahaminya.⁵²

1. *the rights under customary tenure rest neither on the exercise of brute force, nor on evidence of rights guaranteed by government statutes but on the fact that they are recognized as legitimate by community, the rules governing the acquisition and transmission of these rights being usually explicit and generally known though not normally recorded in writing.*
2. *some social, mystic and religious attributes are usually attached to land held under customary tenure. The communities' attachment to land is not a mere whim or prejudice; it reflects solid judgments of the requirements for survival which have matured through centuries of precarious and rugged living.*
Under customary tenure, the ultimate or allodia rights to land are usually held collectively by a social group such as a tribe, village, clan, lineage or family.
3. *Group owned land is usually held in a fiduciary capacity by the head of group on behalf of the whole group. In the actual management and exercise of his functions in respect of the land, however, the head is to articulate the consensus of the whole group -- in practical terms, this means he has to act on the advice and with*

⁵¹ Ebenezer Acquaye, "Principles and Issues" dalam Acquaye dan Crocombe, *Land Tenure and Rural Productivity in the Pacific Islands*, Rome, FAO, Institute of Pacific Studies, University of South Pacific and South Pacific Regional Environment Programme, 1984, p. 17-18.

⁵² Berdasar pada uraian Ebenezer Acquaye, *Ibid.*

the concurrence of a 'management committee' normally consisting of elders of the group selected by some laid down criteria.

The right to the land held under customary tenure involves a distinctive concept in customary land law. Although there is collective's access and control over land rights, hunting rights of way, right of grazing etc, there are distinct rights of the individual members of the group -- such as the right to built a house or grow crops and the right to exclude others from the land. Heads of groups may also have personal rights which derive from the fact that they are heads. All these arrangement account for the percept of customary law as the concurrent rights of the groups of various span, of heads of groups and of individual members of the group.

4. *Individual rights may derive from two sources, viz (a) the owner being a member of the land owning group and, therefore, entitled to use the land as of right; (b) an acquisition from a group (or person) which obtained the right from another group.*

The individual rights to use land may revert to the larger group if the land is abandoned, upon extinction of the sub-group 'owning' the land, upon the expiry of a temporary right, or on renouncing allegiance to the group.

5. *Finally, the assertion that absolute right in land held under customary law cannot be transferred needs some clarification as it does appear to be fully supported by historical evidence, or by case or codified law.*

2. Signifikansi Tenurial Security bagi Masyarakat Adat

Tenurial Security bisa diartikan sebagai kepastian penguasaan dan pemanfaatan tanah dan segala hasil olahan di atas tanah. Dalam hubungan komunitas-komunitas adat dengan negara-bangsa, issue ini memiliki dimensi hukum yang sangat kompleks, namun pada intinya adalah tiadanya pengakuan sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah beserta hukum adatnya. Ketika suatu hak baru diberikan oleh pemerintah pada kelembagaan ekonomi dan politik modern untuk menguasai

tanah, mengeksploitasi hasilnya dan/atau membangun segala sesuatu yang baru di atas teritori *tenurial* komunitas adat, maka issue *security of tenure* menjadi sangat relevan. Pemberian hak baru ini, misalnya Hak Guna Usaha (HGU), akan dengan sendirinya mengubah susunan dari tata guna tanah (*land use*) dari kawasan tersebut.

Dalam penataan *guna* tanah (*land use*), dapat dibedakan dari dua pelaku yang berbeda, yaitu: (i) penataan *guna* tanah yang berasal dari dan dimiliki oleh masyarakat secara langsung yang dibuat berdasarkan pengetahuan-pengetahuan setempat (*local knowledge*) dan digunakan oleh mereka dalam kehidupan sehari-hari, dan (ii) penataan *guna* tanah yang berasal dari pemerintah atau Negara yang dibuat berdasarkan kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, dan sosial yang bersifat makro dan dibuat lebih banyak berdasarkan pada perhitungan-perhitungan teknis ekonomi, geo- dan demo-grafi, serta ilmu perencanaan wilayah.⁵³ Penatagunaan tanah oleh perusahaan bisnis, merupakan turunan dari penatagunaan oleh pemerintah. Dalam penataan Penataan *guna* tanah oleh pihak kedua ini (pemerintah dan bisnis), umumnya datang belakangan setelah penataan *guna* tanah oleh masyarakat.. Tetapi penataan *guna* tanah oleh pihak yang kedua lah yang lebih memiliki kekuatan politik maupun hukum. Sehingga kedua penataan ini dalam kenyataannya seringkali berbenturan secara negatif di lapangan, seperti dalam banyak kasus kawasan perkebunan,

⁵³ Johara T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: Penerbit ITB, 1986.

konsesi Hak Pengusahaan Hutan, Kawasan Transmigrasi, Konsesi Pertambangan, dll yang bertumbukan dengan kawasan kawasan *tenurial* masyarakat adat, dimana kedua belah pihak sama-sama memiliki kepentingan atas kawasan tersebut.

Penulis berpendapat seharusnya penataan guna tanah (dan termasuk hutan) yang datang dari pemerintah dan bisnis, tidak boleh bertumbukan dengan *tenurial* masyarakat adat dan/atau mengganggu sistem *tenurial* adat (*customary tenure system*) tersebut, karena sistem ini sudah ada (*existed*) terlebih dahulu dan memiliki akar dalam sejarah, budaya lokal dan hukum adat. Pengabaian terhadap sistem *tenurial* adat (*customary tenure system*) hanya akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan, yang pada gilirannya akan menghasilkan disintegrasi sosial bagi masyarakat adat yang bersangkutan maupun antara masyarakat adat dengan pihak luar yang datang.

C. Kearifan Lokal Masyarakat Adat Tentang Tanah

Konsep sistem kearifan lingkungan lokal berakar dari sistem pengetahuan dan pengelolaan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan kedekatan hubungan mereka dengan lingkungan dan sumberdaya alam. Melalui proses interaksi dan adaptasi dengan lingkungan dan sumberdaya alam yang panjang, masyarakat adat mampu mengembangkan cara untuk mempertahankan hidup dengan menciptakan sistem nilai, pola hidup, sistem kelembagaan dan hukum yang selaras dengan kondisi dan ketersediaan sumberdaya alam di sekitar daerah yang ditinggalinya.

Pada awalnya, masyarakat adat tidak selalu hidup harmoni dengan alam, mereka juga menyebabkan kerusakan lingkungan. Pada saat yang sama, karena kehidupan mereka tergantung pada dipertahankannya integritas ekosistem tempat mereka mendapatkan makanan dan rumah, kesalahan besarnya biasanya tidak akan terulang. Pemahaman mereka tentang sistem alam yang terakumulasi biasanya diwariskan secara lisan, serta tidak dapat dijelaskan melalui istilah-istilah ilmiah.⁵⁴

Pengalaman berinteraksi dan beradaptasi secara erat dengan alam telah memberikan pengetahuan yang mendalam bagi kelompok-kelompok masyarakat adat dalam pengelolaan sumberdaya alam lokalnya. Mereka telah memiliki pengetahuan lokal untuk mengelola tanah, tumbuhan, dan binatang baik di hutan maupun di taut untuk memenuhi segala kebutuhan hidup mereka seperti makanan, obat-obatan, pakaian dan permukiman. Harus diakui bahwa masyarakat adat yang hidup puluhan ribu tahun merupakan “ilmuwan-ilmuwan yang paling tahu” tentang alam lingkungan mereka sayangnya, sistem pengetahuan lokal mereka belum banyak didokumentasikan, dipublikasikan, dan disosialisasikan, bahkan dalam percepatan pembangunan keberadaan mereka cenderung tersingkir dan terpinggirkan.⁵⁵

⁵⁴ Fathullah. 2000. *Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat*. Kompas. 3 Juli 2000.

⁵⁵ Syafa'at, Rachmad. 1995. *Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarakat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran-Surabaya*. Thesis Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia

Keberadaan dan peran masyarakat adat dalam sistem pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan belum mendapat perhatian dan tempat dalam sistem perencanaan pembangunan dan pemaanatan sumberdaya alam nasional. Percepatan pembangunan ternyata telah menyebabkan banyak kelompok masyarakat adat kehilangan akses atas sumberdaya alam berupa hutan, pesisir, dan lautan serta tanah yang pada gilirannya juga menghancurkan kelembagaan dan hukum masyarakat adat setempat. Hal ini dapat terjadi karena dalam proses perencanaan dan peruntukan tanah, hutan, pesisir, dan lautan oleh pemerintah, masyarakat adat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan.⁵⁶

Paradigma dan kebijakan dasar pembangunan yang dominan saat ini adalah berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi.⁵⁷ Paradigma dan kebijakan pembangunan ini bersumber pada ideologi kapi-talisme yang bersandar pada paradigma ilmu pengetahuan modern yang menganggap bahwa “tradisi adalah suatu masalah” dan menghambat pembangunan. Padahal ilmu pengetahuan modern tidak sepenuhnya berhasil menjelaskan sistem ekologi yang kompleks. Sistem ekologi yang kompleks ini sangat beragam, baik secara spasial dan temporal, dan menyebabkan

⁵⁶ Koentjaraningrat, dkk. 1993. *Masyarakat terasing di Indonesia*. Jakarta. Gramedia. Hlm. 32. Lihat juga Sarwono, Kusumaatmadja, 1993. *The human dimension of sustainable development*. Makalah Seminar Dimensi Manusia dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan. Jakarta. Walhi. Hlm 9 lihat dalam lihat dalam Laksanto Utomo, *Hukum Adat*, Op.cit, hlm 169

⁵⁷ Rostow, W.W. 1960. *The Stage of Economic Growth*. New York. Cambridge University Press. Hlm 54 lihat dalam Laksanto Utomo, *Hukum Adat*, Op.cit, hlm 169

usaha generalisasi memiliki arti kecil terutama untuk memberi masukan pada usaha perspektif penggunaan sumberdaya yang berkelanjutan. Masyarakat ilmiah selama ini cenderung menyederhanakan sistem ekologi yang kompleks, dengan akibat timbulnya serangkaian persoalan dalam penggunaan sumberdaya alam serta kerusakan lingkungan.

Guna mendukung paradigma dan kebijakan pembangunan semacam ini diciptakan banyak sekali perangkat hukum dan politik yang sangat sentralistik bercorak teknokratis dan represif. Hukum nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal, yang pada gilirannya mematikan otonomi, hukum dan kelembagaan masyarakat adat. Proses peminggiran (marginalisasi) masyarakat adat dalam pembangunan dan penglo sumberdaya alam ini pada gilirannya membangkitkan *cultural counter movement*, gerakan perlawanan budaya masyarakat adat terhadap persistensi dan penyingkiran kelembagaan dan hukum lokal yang selama ini dihargai dan dikukuhkan dalam pengelolaan sumberdaya alamnya.

Kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat adat diatur daerah dengan daerah lainnya di Indonesia berbeda-beda. Namun demikian, ada kesamaan yang mendasar di antara mereka sebagai kelompok penduduk minoritas, yaitu pengalaman hidup ditindas, dieksploitasi dan disingkirkan dalam waktu yang sedemikian panjang, oleh kelompok-kelompok penduduk lainnya yang mayoritas dan dominan. Masyarakat adat ini menjadi minoritas bukan semata-mata

karena populasi mereka yang kecil tetapi lebih banyak bersumber dari kondisi mereka sebagai kelompok penduduk yang memiliki ideologi, sistem sosial budaya, dan sistem sosial politik yang khas dan bersifat lokal spesifik, baik yang dibangun atas kesamaan wilayah hidup bersama secara turun-temurun (basis teritorial) maupun atas kesamaan nenek moyang (hubungan darah) atau perpaduan antara keduanya.

Bentuk hukum penguasaan tanah pada masyarakat adat dikenal dengan "hak ulayat". Ini merupakan istilah yang digunakan secara formal, walaupun sesungguhnya pada setiap etnik istilah yang digunakan berbedabeda. Dalam bahasa hukum maupun ilmiah, istilah "tanah ulayat" selalu digunakan untuk menyebut tanah-tanah yang dikuasai menurut hukum adat pada suatu etnik tertentu. Secara umum, menurut Purbacaraka dan Halim⁵⁸, hak atas tanah adat yang terdapat pada berbagai suku di Indoensia dapat dibedakan atas dua bentuk, yaitu: "hak ulayat" dan "hak pakai". Hak ulayat merupakan hak meramu atau mengumpulkan hasil hutan serta hak untuk berburu. Pada hak ulayat yang bersifat komunal ini, pada hakekatnya terdapat pula hak perorangan untuk menguasai sebagian dari objek penguasaan hak ulayat tersebut. Untuk sementara waktu, seseorang berhak mengolah serta menguasai sebidang tanah dengan mengambil hasilnya, tetapi bukan berarti bahwa hak ulayat atas tanah tersebut menjadi

⁵⁸ Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim. 1993. *Sendi-Sendi Hukum Agraria*. Penerbit Ghalia Indonesia. Hlm. 65

terhapus karenanya. - Hak ulayat tetap melapisi atau mengatasi hak pribadi atau perseorangan tersebut. Hak ulayat baru pulih kembali bila orang yang bersangkutan telah melepaskan hak penguasaannya atas tanah ulayat tersebut. Sementara hak pakai membolehkan seseorang untuk memakai sebidang tanah bagi kepentingannya, biasanya terhadap tanah sawah dan ladang yang telah dibuka dan dikerjakan terus menerus dalam waktu yang lama.

Sementara Van Dijk⁵⁹ membagi tiga bentuk hak-hak atas tanah adat yaitu: hak persekutuan atau pertuanan, hak perorangan, dan hak memungut hasil tanah. Perbedaannya adalah sebagai berikut: Pertama, Hak persekutuan atau hak pertuanan mempunyai akibat keluar dan kedalam. Akibat ke dalam antara lain memperbolehkan anggota persekutuan (etnik, sub etnik, atau fam) untuk menarik keuntungan dari tanah dengan segala yang ada di atasnya, misalnya mendirikan rumah, berburu, maupun menggembalakan ternak. Izin hanya sekedar dipergunakan untuk keperluan hidup keluarga dan diri sendiri, bukan untuk diperdagangkan. Akibat keluar ialah larangan terhadap orang luar untuk menarik keuntungan dari tanah ulayat, kecuali setelah mendapat izin dan sesudah membayar uang pengakuan (*recognitie*), serta larangan pembatasan atau

⁵⁹ Maria Kaban. 2004. *Keberadaan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah di Tanah Karo*. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Universitas Sumatera Utara. Medan. Hlm. 76

berbagai peraturan yang mengikat terhadap orang-orang untuk mendapatkan hak-hak perorangan atas tanah pertanian.

Kedua, Hak perorangan atas tanah adat terdiri dari hak milik adat (*inland bezitrecht*), dimana yang bersangkutan tenaga dan usahanya telah terus menerus diinvestasikan pada tanah tersebut, sehingga kekuatannya semakin nyata dan diakui oleh anggota lainnya. Kekuasaan kaum atau persekutuan semakin menipis sementara kekuasaan perorangan semakin kuat. Hak milik ini dapat dibatalkan bila tidak diusahakan lagi, pemiliknya pergi meninggalkan tanah tersebut, atau karena tidak dipenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan.

Ketiga, Hak memungut hasil tanah (*genotrecht*) dan hak menarik hasil. Tanah ini secara prinsip adalah milik komunal kesatuan etnik, namun setiap orang dapat memungut hasil atau mengambil apapun yang dihasilkan tanaman di atas tanah tersebut. Di suku Minangkabau, tanah ulayat terbagi menjadi tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku, dan tanah ulayat kaum.⁶⁰ Ketiga jenis tanah ini disebut sebagai "*tanah pusako tinggi*". Di luar itu dikenal "*tanah pusako rendah*", yaitu tanah-tanah yang diperoleh seseorang dari pemberian, hibah, atau karena membuka lahan sendiri (menaruko). Tanah ulayat nagari adalah tanah-tanah dimana terdapat di dalamnya hak penduduk satu kesatuan "nagari", yang pengelolaannya atau pendistribusiannya dikuasakan kepada penghulu nagari yaitu

⁶⁰ Thalib, Sajuti. 1985. Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau. Bina Aksara, Jakarta. Hlm. 54

Kerapatan Adat Nagari (KAN). Tanah ini ada yang berbentuk fasilitas umum, juga ada yang masih berupa rimba sebagai cadangan lahan untuk dibuka suatu saat, ketika penduduk nagari sudah membutuhkan. Tanah ulayat suku adalah tanah-tanah yang dikuasai dan dikelola oleh suatu suku secara turun temurun, yang pengaturannya juga dikuasai oleh penghulu suku bersangkutan. Selanjutnya tanah ulayat suku, dalam perkembangannya dapat menjadi tanah ulayat kaum, yang penggunaannya terbagi dalam keluarga-keluarga separuik yang lingkupnya lebih kecil lagi.

Bentuk hak penguasaan yang berlaku sesungguhnya didasari oleh satu tujuan yang luhur. Di masyarakat Dayak misalnya, tanah tidak hanya berfungsi sebagai benda ekonomis belaka, tetapi merupakan basis politik, sosial, budaya dan spritual. Pada sub suku Dayak Kanayatn, tanah kesatuan hukum adat disebut sebagai "Binua". Konsep "*kabinuaan*" merupakan konsep geo-politik, yang didalamnya terdapat rakyat yang memiliki seperangkat aturan (hukum) dan individu-individu yang diangkat oleh rakyat untuk menegakkan aturan tersebut.

Penataan ruang binua merupakan suatu land use management yang diadaptasikan terhadap sistem pertanian asli terpadu (*indigenous integrated farming system*). Di dalamnya terdapat tujuh komponen,⁶¹ di antaranya adalah: kawasan hutan untuk cadangan masa depan, tanah yang ditanami pohon buah-

⁶¹ Ibid, hlm.74

buah (tembawang), tanah yang ditanami tanaman keras, tanah pertanian (yang sedang dikerjakan dan sedang diistirahatkan), tanah pekuburan dan keramat, perkampungan dan pekarangan, serta sungai dan danau untuk perikanan. Hak milik atas tanah menurut adat Dayak dikenal sebagai "hak milik adat turun temurun" yang mencakup hak mengelola dan mengusahakan segala sesuatu baik yang berada di dalam maupun di atasnya.

Sebagaimana pada suku Minangkabau, di masyarakat Dayak juga dikenal pola penguasaan yang berjenjang yang hampir sama persis. Adat Dayak mengakui kepemilikan tanah adat yang terdiri atas : (1) kepemilikan "*seko menyeko*" atau kepemilikan perseorangan; (2) kepemilikan *parene ant*, yang merupakan tanah warisan yang dengan segala isinya menjadi milik dari beberapa keluarga dalam satu garis keturunan; (3) kepemilikan saradangan, merupakan kepemilikan oleh suatu kampung; dan (4) kepemilikan binua, yaitu kepemilikan atas tanah oleh beberapa kampung satuan wilayah hukum adat Ketemanggungan.⁶²

Konsep "tanah. adat" pada Dayak Kanayatn disebut dengan Palasar Palaya, yang memadukan tanah dengan fungsi-fungsinya bagi kehidupan manusia. Ada batas-batas teritorial pengelolaan sumberdaya alam pada satu kampung (*ampu*

⁶² Erizal Jamal; Tri Pranadji; Aten M. Hurun; Adi Setyanto; Roosgandha E. Manurung; dan Yusuf Nopirin. 2001. Struktur dan Dinamika Penguasaan Lahan pada Komunitas Lokal. Laporan Penelitian PSE no. 526, Bogor.

sakampongan). Berbagai fungsi yang dikenal adalah tanah keramat (*panyugu, padagi, pantulak*, dll), tempat berburu dan tempat berladang (*balubutatu, bawas*), tanah bersawah (*tawakng, bancah*), perkebunan rakyat (*kabon gatah, kampokng buah*), dan cagar budaya (*timawakng*). Selain itu, juga ada tanah *colap tornat* pusaka (tanah yang dingin), yaitu tanah perjanjian adat yang turun temurun harus tetap diabadikan (pusaka). Tanah ini ada di setiap kampung. Suku Baduy juga mengenal "tanah larangan" yaitu daerah yang dilindungi dan tidak sembarang orang dapat masuk dan berbuat sekehendaknya.⁶³

Konsep tanah komunal, selain yang dikuasai secara perbadi, juga dikenal di Bali yang disebut dengan "*tanah duwe*" yang merupakan milik "desa pakraman" atau desa adat di Bali. Juga dikenal "*tanah pelaba pura*", yang merupakan tanah untuk membiayai keberlanjutan tempat suci pura.⁶⁴ Demikian pula di Papua, dimana tanah diibaratkan sebagai "ibu kandung". Sebagai ibu, tanah memberi kehidupan kepada anaknya. Selain nilai ekonomi, tanah juga memiliki nilai kultural-spiritual,

⁶³ Cecep Eka Permana. 2003. Religi dalam Tradisi Bercocok Tanam Sederhana. *Jurusan Arkeologi FIBUI*. (http://www.arkeoloqi.net/indexl.php?id=view_news&ctnews=45, 10 Mei 2010).

⁶⁴ Wahyuning.K Sedjati; Tri Pranadji; Syahyuti; Budi Wiryono; dan Herlina Tarigan. 2002. Strategi Keorganisasian Petani untuk Pengembangan Kemandirian Perekonomian Pedesaan, di Bali, Kalimantan Selatan, dan DIY. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

dengan sistem kepemilikan yang berbentuk komunal. Kepemilikan tanah di Papua berkaitan dengan keberadaan serta penguasaan suatu etnik atas wilayah tertentu.⁶⁵

Hak ulayat yang disebut juga dengan hak persekutuan adalah daerah dimana sekelompok masyarakat hukum adat bertempat tinggal mempertahankan hidup tempat berlindung yang sifatnya magisreligius. Masyarakat yang hidup di dalam hak ulayat berhak mengerjakan tanah itu, dimana setiap anggota masyarakat dapat memperoleh bagian tanah dengan batasan-batasan tertentu.⁶⁶ Menurut Van Vollenhoven⁶⁷ ciri-ciri hak ulayat itu adalah sebagai berikut: (a) Tiap anggota dalam persekutuan hukum (etnik, sub etnik, atau fam) mempunyai wewenang dengan bebas untuk mengerjakan tanah yang belum digarap, misalnya dengan membuka tanah untuk mendirikan tempat tinggal baru; (b) Bagi orang di luar anggota persekutuan hukum, untuk mengerjakan tanah harus dengan izin persekutuan hukum (dewan pimpinan adat); (c) Anggota-anggota persekutuan hukum dalam mengerjakan tanah ulayat itu mempunyai hak yang sama, tapi untuk bukan anggota selalu diwajibkan membayar suatu retribusi (uang adat, sewa lunas, sewa hutang, bunga pasir dan lain-lain) ataupun menyampaikan

⁶⁵ Anonimus. 2006a. Membangun -Papua, Bukan Membangun di Papua. (www.pu.go.id/balitbang/puslitbangsebranmas, 25 April 2010)

⁶⁶ Syamsul Rizal. 2003. Kebijakan Agraria Sebelum dan Sesudah Keluarnya UUPA. Fakultas Hukum Bagian Hukum Perdata, Universitas Sumatera Utara. Medan. Hlm. 12

⁶⁷ Lihat dalam Bushar, Muhammad. 1988. Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar, Pradnya Paramita, Jakarta. Hlm. 14

suatu persembahan (ulutaon, pemohon); (d) Persekutuan hukum sedikit banyak masih mempunyai campur tangan dalam hal tanah yang sudah dibuka dan ditanami oleh seseorang; (e) Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi dalam ulayatnya; (f) Persekutuan hukum tidak dapat memindah tangankan hak penguasaan kepada orang lain; (g) Hak ulayat menurut hukum adat ada di tangan suku/masyarakat hukum/desa.

Hampir sama dengan di atas, berlakunya hak ulayat ini menurut sistematika Ter Haar⁶⁸ adalah sebagai berikut: Pertama, Anggota masyarakat hukum bersama-sama dapat mengambil manfaat atas tanah serta tumbuh-tumbuhan maupun hewan liar yang hidup di atasnya. Kedua, Anggota masyarakat hukum untuk keperluan sendiri berhak verburu, mengumpulkan hasil hutan yang kemudian dimiliki dengan hak milik bahkan berhak memiliki beberapa pohon yang tumbuh liar apabila pohon itu dipelihara olehnya.

Ketiga, Mereka mempunyai hak untuk membuka hutan dengan sepengetahuan kepala suku atau kepala masyarakat hukum. Hubungan hukum antara orang yang membuka tanah dengan tanah tersebut makin lama makin kuat, apabila tanah tersebut terus menerus dipelihara/digarap dan akhirnya dapat menjadi hak milik si pembuka. Sekalipun demikian, hak ulayat

⁶⁸ Ter Haar. 1985. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Sumur Batu, Bandung. Lihat juga lihat dalam Laksanto Utomo, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, Op.cit, hlm 176

masyarakat hukum tetap ada walaupun melemah. Sebaliknya apabila tanah yang dibuka itu tidak diurus atau dilerantarkan, maka tanah akan kembali menjadi tanah masyarakat hukum. Selain itu, transaksi-transaksi penting mengenai tanah harus dengan persetujuan kepala suku. Keempat, Berdasarkan kesepakatan masyarakat hukum setempat, dapat ditetapkan bagian-bagian wilayah yang dapat digunakan un-tuk tempat permukiman, makam, pengem-balaan umum, dan lain-lain.

Kelima, Anggota suku lain tidak boleh mengambil manfaat daerah hak ulayat, kecuali de-ngan seizin pimpinan suku atau masyarakat hukum, dan dengan memberi sema-cam hadiah kecil (uang pemasukan) terlebih dahulu. Izin tersebut bersifat sementara, misalnya untuk selama musim panen, namun suku lain tidak dapat mempunyai hak milik atas tanah tersebut. 'Sifat istimewa hak ulayat terletak pada daya berlakunya secara timbal balik hak-hak itu terhadap orang lain. Karena pengelolaan tanah makin memperkuat hubungan perseorangan dengan sebidang tanah. Bila hubungan perorangan atas tanah itu berkurang atau bila hubungan itu diabaikan terus menerus, maka pulihlah hak masyarakat hukum atas tanah itu dan tanah tersebut kembali menjadi hak ulayat. Keenam, Apabila ada anggota suku bangsa lain ditemukan meninggal dunia atau dibunuh di suatu wilayah yang dikuasai satu suku bangsa, maka suku atau masyarakat hukum di wilayah bersangkutan bertanggung jawab untuk mencari siapa pembunuhnya atau membayar denda.

Pengertian "ulayat" di Minangkabau, lebih kuat ke arah pengertian sebagai tanah milik komunal seluruh suku Minangkabau. Tanah ulayat adalah pusaka yang diwariskan turun-temurun, yang haknya berada pada perempuan, namun sebagai pemegang hak atas tanah ulayat adalah mamak kepala waris. Penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat dimaksudkan untuk melindungi dan mempertahankan kehidupan serta keberadaan masyarakat (eksistensi kultural), menciptakan tata kehidupan, termasuk produksi dan distribusi sumber daya agraria yang berkeadilan sosial. Selain itu, tanah ulayat juga mengandung unsur religi, kesejarahan dan bahkan unsur magis serta bertujuan memakmurkan rakyat di dalamnya.

Tanah ulayat adalah tanah milik komunal yang tidak boleh dan tidak dapat didaftarkan atas nama satu atau beberapa pihak saja. Penelitian Jamal et al.⁶⁹ mendapatkan bahwa seluruh tanah di wilayah Minangkabau, yang persis berhimpit dengan areal administratif Provinsi Sumatera Barat, merupakan "tanah ulayat" dengan prinsip kepemilikan komunal, yang penggunaan dan pendistribusian penggunaannya tunduk kepada pengaturan menurut hukum adat. Secara umum, setidaknya ada empat karakteristik pokok bentuk penguasaan tanah menurut hukum adat, yaitu tidak adanya kepemilikan mutlak, penguasaan yang bersifat inklusif, larangan untuk memperjual

⁶⁹ Erizal Jamal; Tri Pranadji; Aten M. Hurun; Adi Setyanto; Roosgandha E. Manurung; dan Yusuf Nopirin. 2001. Struktur dan Dinamika Penguasaan Lahan pada Komunitas Lokal. Laporan Penelitian PSE no. 526, Bogor.

belikan tanah (meskipun untuk tanah yang sudah dikuasai secara pribadi), serta lebih dihargainya manusia dan kerjanya dibanding tanah. Keempat sifat ini saling mengkait, yang dilandasi oleh paradigma pokok bahwa sesungguhnya tanah adalah sumberdaya yang khas tidak sebagai mana sumberdaya ekonomi lain. Karena jumlahnya yang terbatas, maka tanah harus digunakan secara adil, dan harus mampu memberi kesejahteraan bagi seluruh orang di muka bumi. Untuk itu, tanah jangan dijadikan sebagai komoditas pasar yang bebas.

1. Sifat Pertama, Tanah Tidak Dapat Dikuasai Secara Mutlak

Sifat khas penguasaan tanah menurut hukum adat yang menyatakan bahwa tanah tidak dapat dimiliki secara mutlak ditemukan dalam beberapa literatur. Dalam sistem hukum Minangkabau sebagai contoh, dipisahkan antara "tanah" dan "ulayat" dengan azas terpisah horizontal. Artinya, tanah secara fisik adalah tetap milik komunal dan tidak boleh berpindah tangan kepemilikannya; sedangkan pengaturan ulayat (atau pemanfaatannya) berada di bawah kewenangan penghulu.⁷⁰

Dalam banyak suku di Indonesia, diatur sampai dimana hak perseorangan dibatasi. Setiap anggota suku (persekutuan) diberi hak untuk mengerjakan tanah adat (atau tanah ulayat) di wilayahnya dengan diberi izin yang disebut dengan hak "wenang pilih". Jika sebidang tanah di

⁷⁰ Thalib. Op.cit. hlm 63

wilayah persekutuan itu telah dikerjakan oleh seseorang warganya secara terus menerus, maka hubungannya dengan tanah itu semakin kuat. Namun apabila suatu waktu tanah itu ditinggalkannya, maka hubungannya semakin renggang dengan tanah tersebut. Sebaliknya, hubungan antara tanah itu dengan persekutuan menjadi semakin erat kembali. Lebih jauh, jika tanah yang telah digarap tersebut ditinggalkan menjadi semak belukar, maka tanah itu dianggap telah diterlantarkan, maka putuslah hubungan seseorang dengan tanah tersebut. Terlihat disini bahwa seseorang tidak pernah benar-benar menguasai sebidang tanah secara mutlak.

Meskipun sebidang tanah telah dibuka dan dikerjakan oleh seseorang, namun campur tangan persekutuan hukum terhadap tanah yang bersangkutan tidak lenyap seluruhnya. Campur tangan ini menjadi besar kalau hak individu menipis. Sebaliknya, campur tangan ini menipis secara proporsional dengan membesarnya hak individu.⁷¹

Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa hak ulayat itu sebenarnya adalah hak dari pada persekutuan hukum atas wilayahnya, termasuk segala sesuatu (kekayaan) yang ada di atasnya. Hal ini dijaga oleh seluruh anggota masyarakat persekutuan dengan cara

⁷¹ Kaban, 2004. Op.cit. hlm 56

mentaati aturan-aturan. Demikian juga tentang pemanfaatannya. Dari hak ulayat ini pula hak perorangan berasal, tentunya juga dengan segala pengaturannya. Dengan demikian, dapatlah diketakan bahwa hak ulayat memagari, meresapi dan memayungi hak-hak yang ada, yang timbul dan berkembang di tengah-tengah anggota persekutuan yang menyangkut tentang tanah.

Sebagai contoh, -sifat dari hak ulayat dalam masyarakat hukum adat Minangkabau adalah: (1) berada pada masyarakat, tidak pada orang tertentu, (2) tidak dapat dipindahtangankan selamanya, serta (3) hanya dapat dilepaskan untuk sementara jika ada alasan-alasan yang diakui oleh adat yang biasanya merupakan alasan mendesak (untuk membayar hutang yang besar, menyelenggarakan pemakaman anggota keluarga yang meninggal, dan melangsungkan pesta pernikahan anggota keluarga).⁷²

Kedaulatan atas tanah tersusun atas garis keturunan ibu (matrilineal), namun pendistribusiannya dimusyawarahkan dengan dipimpin seorang laki-laki tertua yang disebut mamak kepala waris atau "tunganai". Ia berwenang dalam pengawasan pemanfaatan tanah pusaka tinggi tersebut. Ini termasuk untuk tanah ulayat suku, kaum, dan keluarga saparuik. Sementara untuk tanah yang tergo-long sebagai tanah ulayat nagari, penguasaannya oleh

⁷² Ali Umar. 1978. *Hukum Adat dan Lembaga Lembaga Hukum Adat daerah Sumatera Barat*. Laporan Penelitian, Kerjasama BPN dengan FH Unand, Padang.

penghulu yang berada dalam lembaga KAN (Kerapatan Adat Nagari). Bahwa tanah dan apa yang di atasnya tidaklah benar-benar dikuasai secara eksklusif oleh seseorang, terlihat pula dari tanah "kompokong" pada suku Dayak yang dikuasai oleh keluargakeluarga dan individu, namun semua buah yang jatuh di tanah tersebut dapat diambil oleh siapa saja.

2. Sifat Kedua, Penguasaan Tanah Bersifat Inklusif

Tidak adanya kepemilikan mutlak, dapat dimaknai sebagai suatu sifat inklusifitas dalam penguasaan. Dalam pengertian ini, selain seluruh tanah suku dapat dikuasai oleh seluruh anggota suku, tentunya dengan prosedur tertentu; bahkan orang-orang yang datang dari luar suku pun dapat memanfaatkannya. Artinya, orang yang berasal dari satu etnis berkesempatan mengerjakan tanah yang jelas-jelas berada di wilayah suku lain. Hak tersebut tentunya dengan terlebih dahulu memenuhi kewajiban tertentu; misalnya berupa pemberian sejumlah uang maupun upeti dan hadiah. Inti dari kewajiban ini sesungguhnya bukan kepada nilai ekonomi dari pemberian itu, tapi semata merupakan bentuk pengakuan hukum belaka, bahwa seseorang mengajukan diri untuk mengolah sebidang tanah yang merupakan ulayat dari satu komunitas suku tertentu.

Di suku Karo misalnya, hal semacam inipun dijumpai, dimana para pendatang yang tidak semarga

dengan marga tanah selaku pendiri desa, juga diberi lahan oleh marga tanah tersebut untuk dimanfaatkan. Karena para pendatang ini secara terus menerus memanfaatkan sebidang lahan tertentu, pada akhirnya tanah-tanah tersebut menjadi "hak milik" dan pendatang yang biasanya terdiri dari berbagai marga. Tiap-tiap kelompok marga inipun telah mempunyai tempat atau memiliki tanah sendiri yang lazim disebut dengan Tanah kesain marga Sembiring, Tanah kesain marga Ginting dan lain sebagainya. Tanah kesain ini meliputi tanah untuk perumahan berikut pekarangannya, serta hutan tempat mengambil hasil hutan bagi masing-masing kelompok marga.⁷³

Terhadap orang asing yang ingin menggunakan tanah adat harus dengan izin persekutuan hukum dengan membayar bunga tanah. Selain meminta izin untuk menggarap, para pendatang dapat pula dengan cara mengawini salah satu keluarga marga tanah atau turunannya. Dengan posisi sebagai *iak beru* (menantu) dari marga tanah tersebut, maka ia dapat memiliki atau menggunakan tanah di desa tersebut. Hukum Adat dalam masyarakat Adat Karo pada dasarnya tidak membedakan hak antara warga masyarakatnya dengan warga luar sehubungan dengan pemilikan dan penguasaan atas tanah ulayat.⁷⁴

⁷³ Kaban, 2004. Op.cit hlm 68

⁷⁴ Ibid. Hlm. 69

Hukum ini juga dijumpai di suku Minangkabau, dimana seseorang dari luar suku Minangkabau dapat mengolah tanah ulayat dengan memenuhi persyaratan dan etika tertentu. Bagi mereka yang berasal dari luar suku, maka harus menyampaikan permohonannya secara terbuka di hadapan ninik mamak, dan selanjutnya harus memenuhi peraturan dan kebiasaan yang berlaku di suku tersebut, sehingga is seolah telah menjadi warga setempat.⁷⁵ Contoh lain terjadi di Suku Dayak dan Melayu di Kalbar. Pendatang etnik China yang mulai datang di wilayah Kalimantan Barat semenjak tahun 1745, dapat mengolah tanah Suku Dayak dan Melayu dengan meminta izin menggarap. Sebagian dan mereka ada yang memperoleh hak penggarapan dengan meminjam (mungkin tanah saradangan dan binua), namun sering juga diberikan kepada pendatang secara cuma-cuma.⁷⁶

Hak kepemilikan (*right of property*) dalam ketentuan Islam adalah satu bentuk yang khas (*special form*), dalam upaya menghindarkan bahaya (*the evil effects*) dari kepemilikan dengan pola kapitalis, dan sekaligus mampu memberi insentif dalam usaha ekonomi. Ada tiga kondisi dasar untuk tegaknya hak kepemilikan dalam ketentuan Islam, yaitu (Anonim, 2006b): (1) kepemilikan tidak

⁷⁵ B. Nurdin Yakub, 1995. Hukum Kekerabatan Minangkabau. CV Pustaka Indonesia, Jakarta. Hlm. 20

⁷⁶ Jamali. Et. All. Op.cit hlm. 75

bertentangan dengan hukum Islam; (2) tidak memberikan kerusakan atau kerugian kepada orang yang lain; dan (3) pemilikan tidak tumpang tindih dengan orang lain.

3. Sifat Ketiga, Tanah Tidak Boleh Diperjual Belikan

Dalam penelitian Kaban (2004), "tanah kesain" yang dimiliki pada suku Karo tidak boleh diperjual belikan kecuali bangunan yang berada di atasnya. Sehingga, jika salah seorang dari warga persekutuan tidak membutuhkan lagi tanah tersebut, maka tanah itu kembali jatuh kepada desa. Ketika seseorang menguasai sebidang tanah, ia dapat secara bebas mengolah dan mengelolanya. Namun apabila ditelantarkan, maka tanah tersebut akan kembali menjadi tanah milik persekutuan hukum, dan tidak dapat dijual kepada pihak lain. Kepala persekutuan hukum, yang disebut pemangku adat atau Pengulu Desa, selanjutnya akan mengatur pendaagunaannya atau memberikannya kepada warga lain yang membutuhkan. Di dalam hak ulayat diakui pula adanya hak atas tanah perseorangan. Wewenang penggunaan tanah selalu disertai dengan kewajiban, sehingga pemanfaatan tanah tersebut tidak hanya berguna bagi individu tetapi juga memberi manfaat bagi warga persekutuan.

Suku Dayak di Kalimantan Barat, diakui oleh berbagai nara sumber bahwa memang tanah sesungguhnya tidak dapat diperjual belikan, meskipun hal ini tidak lagi

dipatuhi secara baik.⁷⁷ Bahkan, jika sebagian besar anggota keluarga telah meninggalkan kampung, maka salah seorang (biasanya anak tertua) bertanggung jawab untuk mengelola dan menjaga seluruh tanah keluarga tersebut, namun tidak dapat menjualnya ke pihak lain.

Dalam penelitian penulis Suku Kaili di Sulawesi Tengah, jika seseorang ingin mengambil alih pengelolaan sebidang tanah yang telah dibuka oleh orang sebelumnya, maka ia hanya membayar "uang mata kapak". Artinya, ia hanya membayar jasa kepada orang yang telah membersihkan lahan tersebut, namun tidak membeli tanah tersebut secara mutlak.⁷⁸

Penguasaan tanah (*ownership of land*) terbagi atas tiga bentuk, yaitu: (1) tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat (*lands owned by society*), (2) tanah-tanah yang dikuasai oleh negara (*lands owned by state*), serta (3) tanah-tanah yang dikuasai secara individual (*lands owned by private individuals*). Tanah yang dikuasai oleh masyarakat tidak dapat dijual (*not salable*), bahkan negara sekalipun tidak berhak menjualnya. Tanah ini dikembangkan dan ditanami, tanpa seorangpun boleh membeli maupun menjualnya. Lahan di Mesopotamia (yang berlokasi antara dua sungai, sungai Tigris dan Euphrates) di Irak misalnya berada di bawah kategori ini.

⁷⁷ Jamali, Et.all. Op.cit. hlm. 71

⁷⁸ Syahyuti, Op.cit.

Seluruh tanah yang tidak ditanami (*undeveloped fallow lands*) dan hutan yang tidak boleh ditanami (*uncultivated forests*) serta padang gembalaan (*pastures*) adalah milik negara. Negara menjaganya untuk kebutuhan sekarang dan generasi mendatang. Pemberian hak garap kepada individual, kelompok masyarakat, maupun perusahaan dapat saja dilakukan dalam bentuk sewa, jika itu merupakan bentuk penguasaan yang terbaik. Negara dapat saja memberikan hak secara pribadi kepada warganya.

Sifat Keempat, Manusia dan Hasil Kerjanya Lebih Bernilai daripada Tanah Secara tidak langsung, ketiga sifat penguasaan di atas berimplikasi kepada sifat bahwa sesungguhnya aspek manusia serta kerja dan hasil kerja manusia tersebut, merupakan hal yang jauh lebih bernilai dibandingkan persoalan tanah. Hal ini terlihat dari tingginya penghargaan kepada kerja yang diberikan oleh manusia pada sebidang tanah. Di bagian sebelumnya sudah dijelaskan bahwa dalam beberapa hukum adat disebutkan secara jelas, bahwa seseorang dapat menguasai tanah sepanjang ia masih mengusahakannya secara produktif. Apabila ia meninggalkannya, maka tanah tersebut lepas darinya, dan kembali menjadi tanah komunal.

Jika hukum ini dianut, maka kita tidak akan menemukan yang namanya "tuan tanah" yang tidak bekerja dan seringkali juga tidak ada share modal apapun, namun selalu memperoleh bagian dari tanah-tanah yang

diusahakan orang lain. Sering kali pula, bagian tuan tanah lebih besar dari bagian si penggarap. Dalam hal sewa-menyewa tanah dalam Islam, digunakan prinsip keadilan dan kebajikan. Ditetapkan suatu peraturan bahwa uang sewa hendaknya hanya dipungut apabila telah menghasilkan lebih dan yang dibutuhkan oleh si penggarap. Jadi, sewa diambil setelah biaya dan kebutuhan hidup pengolah dikeluarkan.

D. Pluralisme Hak Penguasaan Tanah Masyarakat Adat dalam Undang-undang Pokok Agraria

Mengapa UUPA merupakan penyumbang utama bagi kehancuran sistem penguasaan tanah masyarakat adat? Ada tiga unsur saling berikait, yakni konsepsi Hak Menguasai dari Negara (pasal 2 UUPA), Pengakuan bersyarat atas apa yang disebut “tanah ulayat” (pasal 3 UUPA), dan Hukum Adat (pasal 5 UUPA)⁷⁹.

Hak Menguasai Negara (HMN) itu sendiri bisa dikatakan merupakan sebuah konsepsi politik hukum (*politico-legal concept*) yang paling berpengaruh dewasa ini di sektor kebijakan agraria di Indonesia. Pada kenyataannya di dalam kebijakan agraria kita, HMN menjadi hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi hak apapun juga. Para perumus UUPA mendasarkan diri pada Pasal 33 UUD 1945 ayat

⁷⁹ Maria Rita Ruwastuti, “Pembaruan Hukum ...” *Op Cit.*

3, yakni: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” (huruf miring dibuat oleh penulis). Konsep “menguasai” dari pasal 33 ini yang bermakna kedaulatan politik kekuasaan negara dalam menjalankan keharusan etis sebesar-besar kemakmuran rakyat, diberi muatan hukum dalam HMN.

HMN dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam UUPA 1960 di Pasal 2. HMN memberi wewenang untuk (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (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. Adapun pembatasan dari HMN ini adalah penggunaannya tidak boleh melanggar hak-hak atas tanah lainnya yang telah diberikan berdasarkan HMN itu sendiri. HMN ini secara definitif dibatasi oleh keharusan etis, “sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”. Wewenang Pemegang HMN ini ada pemerintahan pusat, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 2 UUPA, “soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat”. Namun demikian, “pelaksanaan HMN ini dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat

hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah” (huruf miring, *pen.*).

Seperti layaknya negeri-negeri yang baru melakukan dekolonisasi, para pendiri Republik melakukan pembaharuan terhadap semua warisan *stelsel* kolonial, termasuk hukum pertanahan. Kegairahan untuk mengisi *stelsel* negara baru (*new state*) dilakukan dengan segala dinamik dari pelbagai ideologi dan kekuatan sosial-politik yang memberi sumbangan dalam pergerakan anti kolonialisme. Keterbatasan kesadaran elite terdidik (sekolahan maupun otodidak) dan manajemen kekuasaan negara merupakan faktor terpenting dalam pasang-surut dari mobilisasi dan peran rakyat dalam perumusan kebijakan negara. Dalam hal ini sekolah-sekolah untuk kaum pribumi memberikan andil paling tidak pada pasokan ahli-ahli hukum yang pada gilirannya menjadi pengarah pembentuk hukum dari negara baru – sebagaimana dikemukakan oleh studi Pak Soetandyo.⁸⁰ Ketiadaan ahli hukum dari “Indonesia Luar” (Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, apalagi Irian dan sebagainya), dan dominasi orang-orang yang berlatar belakang Sunda, Jawa, dan Sumatera membuat ide-ide yang tercetus oleh ahli-ahli hukum tersebut membias pada gagasan “barat” dan pengalaman Jawa-Sumatera.

Soetandyo Wignyosoebroto menulis:

⁸⁰ Lihat, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 1994..

“Para siswa yang pernah terdaftar di *rechtschool* antara tahun ajaran 1910/1911 sampai dengan tahun ajaran 1920/1921, baik yang duduk di kelas-kelas persiapan maupun yang telah duduk di kelas-kelas keahlian (N=528), diketahuilah bahwa rekruting siswa cenderung dilakukan di pulau Jawa, dan khususnya di kalangan anak-anak Jawa. Dari 603 siswa itu, tak kurang dari 72,8% bersuku Jawa, 14,9% bersuku Sunda, dan selebihnya -- yang mulai banyak terdaftar sesudah tahun ajaran 1915/1916 -- berasal dari suku Sumatra (11,1%), dengan mayoritas dari Sumatera Barat”.⁸¹

Dari latar belakang demikian, bisa dimengerti bahwa problem hukum pasca kolonial selalu - tentunya termasuk UUPA- diwarnai oleh kompetisi ide yang antara hukum adat dengan hukum barat, yang pada akhirnya, UUPA ini tetap saja - - sebagaimana dikemukakan oleh Soedargo Gautama -- “*adopts modern principles and works with modern western ideas. In the result therefore, the new statute means that the reception of western law will continue in Indonesia ... The Western principles are adopted ‘silently’ ... by legislators*”.⁸²

Sementara kompromi antara hukum adat dengan hukum adat tidak menemukan sintesa yang tepat, artikulasi populis - yang berupa gagasan dan upaya untuk mensejahterakan rakyat yang lepas dari kolonialisme tetapi tidak menegakan ideologi komunisme secara kental sebagai lawannya - mewarnai pembentukan gagasan negara-bangsa, disandarkan pada kekuasaan sangat besar terhadap negara sebagai perwujudan

⁸¹ *Ibid*, hlm 213.

⁸² Sebagaimana dikutip oleh Soetandyo Wignjosoebroto, *Ibid*.

dari kekuasaan rakyat. Dalam konteks politik agraria hal ini terkondensasikan dalam konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) dan program-program *land reform*, termasuk pengaturan mengenai bagi-hasil di lapangan agraria.

Para mahasiswa hukum agraria selalu diajarkan bahwa konsep HMN ini selalu dihadapkan dengan asas *Domein* yang dipakai oleh pemerintahan kolonial.⁸³ Dengan adanya prinsip HMN ini berarti azas *domein* yang menjadi dasar undang-undang pemerintah kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Hak *Domein* pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai hak tertinggi dari pemerintahan kolonial. Untuk itu maka Pemerintah kolonial bisa melakukan transaksi – di antaranya memperdagangkan – sumber-sumber agraria, khususnya tanah rakyat Indonesia kepada siapa saja, termasuk kepada warga negara asing, yang kemudian menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikulir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas pada masa itu yang dapat diibaratkan seperti adanya negara di dalam negara.

Dalam suasana romantika memegang kekuasaan negara baru, oleh para pemimpin Republik pada saat itu negara RI dipersonifikasi sebagai suatu penjelmaan dari kekuasaan rakyat. Sama sekali tidak pernah terbayangkan oleh pembuat UUPA

⁸³ Sebagai contoh lihat buku panduan mahasiswa tentang hukum agraria: Hasan Wargakusumah dkk., *Hukum Agraria I: Buku Panduan Mahasiswa*, Jakarta: Gramedia, 1992.

bahwa negara bisa menjadi struktur yang otonom dan/atau alat dari kepentingan pemodal dan melepaskan diri dari suatu keharusan etis – sebagaimana gejalanya bisa kita saksikan dewasa ini. Romantisasi ini juga yang pada awalnya memberi andil pada perumusan gagasan HMN sebagai hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara.⁸⁴ Mahasiswa hukum agraria pun pada gilirannya, menerima romantisasi demikian, yang kemudian memparalelkan pengertian (=dalam pengertian yang hampir sama) antara HMN dengan hak ulayat dalam masyarakat adat (Sumatera Barat) – sebagaimana dikonsepsikan oleh van Vollenhoven sebagai *besckikingsrecht*.⁸⁵

⁸⁴ Jelas sekali suasana romantisme ini terlihat dari buku-buku agraria terbitan sebelum 1960. Lihat misalnya Mochammad Tauchid (1952), *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* (bagian I dan II). Jakarta: Penerbit Tjakrawala; dan Singgih Praptodihardjo (1952), *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pembangunan.

⁸⁵ Pak Tandyo sendiri memberi catatan secara khusus mengenai istilah ini, “Yang dimaksudkan dengan *besckikkingrecht* dalam khazanah istilah bahasa asing ini 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 harus menciptakan istilah khusus untuknya. Van Vollenhoven mengakui bahwa penggunaan istilah *besckikkingrecht* ini -- atau terjemahannya *the right of disposal*, yang dipakai oleh van Vollenhoven sendiri dalam tulisannya tentang “The Study of Indonesia Customary Law”, *Illinois Law Review*, th XIII (1918) -- adalah kurang tepat atau kurang pas, karena menurut hukum adat komunitas yang memegang hak ini tidak dapat mengalihkan haknya atas objek yang berkenaan secara mutlak dan permanen kepada subjek lain. Barangkali penggunaan istilah *hak purba* oleh M. M. Djodjonegoro (suatu istilah yang pada tahun 1950-an berhasil diintroduksi, akan tetapi yang kini tak lagi populer) boleh dinilai lebih tepat; karena *purba* dalam bahasa Jawa lebih terbatas dalam maknanya sebagai “penguasaan untuk mengurus, mengatur dan/atau menjaga agar semua berlangsung aman dan tertib”, (Wignjosobroto, *Ibid.* fn 6, hlm 128).

Keterbatasan kesadaran akan hukum adat ini membuat konsepsi hak masyarakat adat atas tanah hanya dapat didefinisikan sebagai hak ulayat dan hak-hak lain sejenisnya. Padahal, banyak hak masyarakat adat atas tanah lainnya yang tidak bisa dicakup dalam konsepsi hak ulayat. Kegairahan memegang kekuasaan negara baru juga membuat HMN dapat membuat negara mengambilalih hak masyarakat adat atas tanah, dan menyatakan “pelaksanaan” (dalam tanda petik) HMN ini bisa didelegasikan kepada masyarakat adat sejauh dipandang perlu. Dengan demikian pemerintah yang berkuasa atas nama Negara menjadi sebuah patrimoni baru atas sejumlah masyarakat adat yang diklaimnya sebagai bagian dari komunitas negara-bangsa Indonesia secara politik maupun kultural.

Bahkan berdasar pada HMN ini kemudian dibuat UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. UU ini memberikan keabsahan bahwa negara adalah perwakilan dari kepentingan umum. Pasal 1 UU ini menyatakan “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

Imajinasi dari perancang UUPA adalah HMN inilah yang menjadi dasar bagi penegakan hukum agraria nasional – sebagaimana dapat dilihat dalam penjelasan umum UUPA yang berisi: perumusan tujuan UUPA, dasar-dasar hukum agraria nasional, dasar-dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dan dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum. Dengan begitu bisa dikatakan bahwa HMN adalah suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh bias pada kekuasaan negara kesatuan yang budiman. Ironisnya perumus UUPA percaya bahwa negara (maksudnya pemerintah pusat, *pen*) adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Presiden yang memimpin pemerintah adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara. Bahwa penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria kemudian bisa bertentangan dengan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam hal ini terabaikan, karena dengan meyakini konsepsi negara budiman dapat diwujudkan, tidak perlu meragukan bahwa Negara akan “memakan” kepentingan rakyat-nya sendiri.

Bias negara kesatuan yang budiman ini dipengaruhi kuat oleh paham kenegaraan yang integralistik, yang mengasumsikan “negara berdiri di atas kepentingan semua golongan”. Bias ‘negara kesatuan’ juga berketetapan untuk menghilangkan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju unifikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak tampil sebagai pemersatu dan penyederhana hukum agraria

yang berlaku sebelumnya. Pemersatu mengandung arti bahwa hanya ada satu (Kesatuan) aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antar golongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat. Suatu kompleksitas yang disebabkan nilai-nilai hukumnya bersumber dari tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa, khususnya Belanda yang sarat dengan kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat penjajah untuk mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajahnya.

Dengan demikian, koreksi terhadap asas *domein* dilakukan dengan tujuan memberikan “jaminan kepastian hukum bagi rakyat”, dilakukan dengan memberi kekuasaan besar pada negara. Trauma terhadap ‘pemberontakan separatis’ menguatkan suatu tetapan bahwa penguasaan negara harus sentralistis. Otonomi hak menguasai sumber-sumber agraria oleh masyarakat harus dihindari karena diyakini bisa menjadi sumber penggerak utama separatisme dan upaya melepaskan diri dari negara kesatuan subur berkembang.

Dapat disimpulkan bahwa HMN ini merupakan satu konsepsi politik hukum yang mencabut kekuasaan masyarakat adat atas teritorinya. Sejak awal dikonsepsikannya UUPA, posisi hukum adat dan sistem penguasaan tanah masyarakat adat (yang diistilahkan sebagai hak ulayat dan hak-hak lain yang sejenisnya) dihadapkan dengan apa yang diistilahkan sebagai kepentingan negara dan bangsa, kepentingan umum atau

pembangunan, dimana posisi hukum adat dan sistem penguasaan tanahnya dikalahkan (lihat pasal 3 dan 5 UUPA).

Hal tersebut, sangat dapat dimengerti dengan melihat asumsi sepihak yang digunakan oleh pikiran pembuat undang-undang, yakni:

“... 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 wilayahnya dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah Negara.”⁸⁶

Menurut logika pembuat UUPA ini, maka setelah Republik Indonesia disepakati lahirnya, maka organisasi-organisasi kekuasaan yang berbentuk persekutuan-persekutuan hukum adat itu tidak lagi mandiri seperti semula melainkan harus dianggap telah meleburkan diri dalam negara baru tersebut. Konsekwensinya adalah kalau semula persekutuan-persekutuan itu menguasai tanah dan sumber-sumber daya alam di sekitarnya berdasarkan hak-hak ulayat, maka kekuasaan dan hak-hak tersebut dengan sendirinya akan beralih kepada Pemerintah Pusat sebagai Penguasa Tertinggi. Itulah sebabnya

⁸⁶ Lihat Iman Soetiknyo (1990), *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Jogjakarta: Penerbit UGM, khususnya hlm 49-50.

Pemerintah Pusat, menggantikan kedudukan persekutuan-persekutuan hukum adat, akan menjadi pemegang hak ulayat bagi seluruh wilayah negara. Maka, menjadi logis bila para pengikut UUPA menyimpulkan bahwa karena hak ulayat persekutuan hukum adat itu sudah “ditingkatkan nilainya” menjadi hak ulayat negara, maka penggunaannya tidak lagi terbatas pada anggota-anggota persekutuan hukum adat setempat belaka. Oleh sebab itu, tidak heran jika orang-orang di luar persekutuan pun punya peluang untuk memohon HGU atau hak-hak lain di atas tanah-tanah hak ulayat negara tersebut. Permohonan mana tidak perlu lagi melibatkan kepala-kepala persekutuan setempat melainkan langsung kepada Pemerintahan Pusat.⁸⁷

Dasar pijak demikian lah yang dianut sebagai arus pikiran utama para pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sebagaimana tercermin pada makalah-makalah yang disajikan oleh mereka dalam Semiloka Tanah Adat yang khusus diadakan dalam rangka STA ini, misalnya, Di Kalimantan Selatan tidak ada tanah ulayat tetapi ada hak perseorangan atas tanah berupa tanah perwatasan yang dibuktikan dengan Surat bukti pemilikan tanah sebelum lahirnya UUPA tanggal 24

⁸⁷ Penulis berhutang budi pada Maria Rita Ruwiasuti untuk point ini, lihat Maria Rita Ruwiasuti, “Pembaruan Sistem Hukum Agraria”, dalam Dianto Bachriadi, *Op Cit*, h. 48.

September 1960 dan termasuk sebagai Hak Indonesia atas tanah.⁸⁸

.... masyarakat daerah Kalimantan Selatan masih beranggapan bahwa tanahnya adalah tanah nenek moyang dan tidak mau disebut tanahnya sebagai Tanah Negara karena seolah-oleh bahwa tanahnya milik negara. Hal ini salah pengertian karena masyarakat tersebut masih banyak yang belum sadar terhadap hukum pertanahan.⁸⁹

Dengan bias pokok yang diidap tersebut, maka sistem penguasaan tanah masyarakat adat telah dinegasikan dengan sendirinya mulai dari tataran konseptual yang kemudian terwujud menjadi suatu konflik yang nyata. Pada tingkat praktek, konsepsi tersebut ikut bergabung dengan suatu karakter pembangunan yang sentralistik -- sebagaimana dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto:⁹⁰

bahwa segala macam aktivitas pembangunan di daerah -- tak pelak lagi juga dalam soal mengelola dan memanfaatkan lingkungan -- akan lebih banyak dan lebih sering dituntun oleh rasionalitas ekonomi dan politik sebagaimana dituangkan ke dalam perundang-undangan nasional daripada oleh pertimbangan-pertimbangan yang bermakna

⁸⁸ Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, *Pelaksanaan, Permasalahan dan Pemecahan masalah Tanah Adat (Komunal) di Propinsi Kalimantan Selatan*, Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p 12. Pada Semiloka ini, terdapat berbagai makalah dengan judul kurang lebih sama dengan di atas, masing-masing dari Kepala Kantor Wilayah BPN Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Jakarta Timur, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya.

⁸⁹*Ibid.*, p 20.

⁹⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Op Cit.*, 1997, hlm. 3

sosial dan budaya sebagaimana terkandung dalam adat dan hukum adat komunitas otonom setempat.

Selanjutnya,⁹¹

Dilihat dari perspektif perseptual dan konseptual para warga komunitas lokal, usaha-usaha pembangunan yang diprakarsai pusat dan dilaksanakan oleh orang-orang yang datang mewakili pusat (state!) itu benar-benar merupakan suatu tindakan "memasuki wilayah pertuanan orang tanpa izin". Reklamasi dan kultivasi atau tindakan lain yang oleh para pendatang itu dinilai sebagai tindakan produktif, diawasi dari sudut penglihatan para warga komunitas setempat bisa dan acap saja justru dinilai sebagai tindakan perusakan lingkungan (yang selama ini terkaruniakan sebagai lahan yang menjamin kehidupan mereka turun temurun) secara semena-mena. Sebaliknya, dilihat dari perspektif perseptual para pendatang yang merasa mewakili kepentingan nasional itu, usaha-usaha mereka untuk menggarap lingkungan perawan itu sungguh sah berdasarkan hukum yang berlaku, dan juga sudah sejak awal dibenarkan oleh moral pembangunan. Justru apa yang dilakukan orang-orang setempat -- seperti misalnya menebangi pohon untuk ladang berpindah atau pula memunguti begitu saja hasil-hasil dari lingkungan sekitar -- itulah yang harus dikutuk sebagai perambah liar yang tak berizin, yang pada akhirnya hanya akan merusak lingkungan saja.

Perubahan dan pembangunan yang berhakikat sebagai proses transplantasi dengan demikian hanya akan melahirkan konflik-konflik belaka, dan bukan hubungan simbiotik mutualisme yang akan mengundang kesediaan berbagai segmen dalam masyarakat untuk berkooperasi. Konflik-konflik itu bisa saja bersifat laten; akan tetapi juga

⁹¹ *Ibid.* hlm. 4.

bukan sekali dua kali termanifestasi sebagai konflik terbuka yang menampakkan banyak kekerasan fisik.

Sangat jelas terkemuka bahwa STA memisahkan apa yang disebutnya sebagai “tanah komunal” dari sistem penguasaan tanahnya dan hukum adatnya, dengan memberinya posisi hukum sebagai satu jenis hak baru dalam administrasi pertanahan nasional. Upaya ini dirancang sebagai suatu sekrup dari suatu mesin besar yang diistilahkan sebagai *land acquisition through market*, yang dihadapkan dengan *land acquisition through state intervention*. Ketika suatu persil tanah -- baik yang berkarakter privat maupun komunal -- telah jelas status hukumnya, maka penguasaan tanahnya lebih terjamin, dan dengan sendirinya memiliki posisi tawar yang lebih besar terhadap para aktor ekonomi luar yang menginginkan persil tanah tersebut. Hal ini lah yang diistilahkan sebagai “*to improve the security of tenure*” -- dalam rumusan tujuan STA.

Namun, di sisi lain, para aktor ekonomi lain dengan mudah mengakses tanah tersebut dengan melakukan negosiasi langsung seperti jual beli, sewa dll. dengan subjek hukum pemegang hak atas tanahnya; atau si pemegang hak atas tanahnya dengan mudah mengakses perbankan dengan memperlakukan tanahnya sebagai *colateral* (agunan), untuk kemudian uang yang diperolehnya dipergunakan untuk investasi produktif. Ukuran akhir dari keberhasilan skema ini adalah meningkatnya pasar tanah yang efisien dan wajar, dan berkurangnya konflik sosial atas tanah yang disebabkan oleh

intervensi negara dalam pengadaan tanah, dan berfungsinya manajemen Badan Pertanahan Nasional secara rasional -- yang kesemuanya pada gilirannya akan mengurangi ekonomi biaya tinggi.

Mengedepankan "*security of tenure*" melalui promosi pendaftaran tanah adat komunal, tentunya merupakan suatu tantangan terhadap arus utama negaraisasi tanah-tanah adat. Belum bisa dibuat suatu penilaian final terhadap STA, apakah STA berhasil melepaskan diri dari arus utama tersebut, dan membuat suatu pengakuan terhadap tanah-tanah komunal masyarakat adat..

Terdapat sejumlah indikasi yang menunjukkan bahwa STA menghindarkan diri dari pertentangan argumen dengan apa yang disebut sebagai negaraisasi tanah-tanah adat. Dalam Laporan Pelaksanaan Phase I: Rancangan Penelitian, dibuat oleh Pusat Penelitian Unika Atma Jaya bekerjasama dengan BPN (desember 1996), negaraisasi tanah-tanah adat tidak diberi tempat sebagai suatu gejala empiris yang hendak di-*counter* oleh STA.⁹²

Meskipun arus utama yang dihadapi oleh STA adalah negasi sistem penguasaan tanah masyarakat adat, yang bersumber dari politik hukum agraria, namun dalam STA berkembang sejumlah arus pikiran lain yang menentangnya. Hal ini terungkap dalam dokumen-dokumen yang melatarbelakangi

⁹² Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Log.cit

STA maupun para penulis dan peneliti dalam Semiloka “Tanah Adat”.

Seorang Konsultan Bank Dunia, Pieter Evers, merupakan salah seorang yang sangat vokal menyuarakan agar hak-hak *indigenous people* di akomodir dalam proyek-proyek yang didanai Bank Dunia. Dengan menyadari sepenuhnya akan gejala hukum dan empiris dari negaraisasi tanah-tanah adat (meskipun ia tidak menyebutnya demikian) dan World Bank’s policy on indigenous people (OD 4.20)⁹³, ia mengusulkan suatu “Starting Points for Developing A Strategy on Land Rights of Indigenous Peoples”⁹⁴, dengan terlebih dahulu mengemukakan kriteria sebagai berikut:

Main objectives of the strategy would be:

- a. *to ensure that the land registration system in Indonesia accomodates the rights of traditional land rights holders (communities and individulas); in particular with regard to the communal rights, the communities concerned should have the free choice to maintain their communal rights or subdivide their land into individualized freehold parcels.*
- b. *to ensure that systematic land registration in Indonesia is conducted in a way that provides traditional land right holders*

⁹³ Paragraph 6 of OD 4.20 describes the Bank’s broad objective toward indigenous people as follows:

- a. *to ensure that the development process foster full respect for their dignity, human rights and cultural uniqueness;*
- b. *to ensure that indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process, particularly from Bank-financed projects, and that they receive culturally compatible social and economic benefits.*

Lihat: Pieter Evers, “A Preliminary Analysis of Land Rights and Indigenous People in Indonesia”, Draft Working Paper prepared by Environment and Social Impact Unit of World Bank’s Resident Office, Jakarta. 21 Januari 1995, p. 11

⁹⁴ Pieter Evers, *Ibid.*, p.16-17. Bandingkan dengan tulisannya terdahulu, Pieter Evers, “Land Administration Project/Indonesia, Initial Strategy on Indigenous Peoples”, *draft makalah tidak diterbitkan*, Jakarta:6/9/1993.

with full security of tenure and does not have adverse effects on their economics, cultural or social condition.

- c. *to ensure that, in case of expropriation or acquisition of the land by third parties, registration of traditional rights guarantees full appropriate compensation to the holders of these lands based on open and fair negotiations.*

Pieter Evers bahkan mengusulkan 6 (enam) basic starting points dalam rangka menyusun suatu framework yang realistik untuk keseluruhan strategi :⁹⁵

A national approach. Although solutions to the problem of land for indigenous people should not be generic, i.e. there should be sufficient flexibility to allow for the differences and essential nuances between the tenure systems of the various groups, too much emphasis on protecting specific 'cultural identities' and 'cultural uniqueness' will probably not be acceptable to GOI. Goals, option and procedures to be developed as part of the strategy should basically be applicable throughout the country.

Illustrate potential benefits. The strategy should aim at showing GOI that more attention to (protection of) traditional land rights would ultimately have a positive influence on national development in areas such as land management, land administration, economic benefits for rural and urban population (access to credit), improved management of environment etc. The disadvantages as perceived by GOI, however, would also have to be clearly examined, e.g. longer procedures for land acquisition, more recourse to formal expropriation, higher land prices (maybe!).

A clear definition of the target group. First determine what it is that should be protected, i.e. what are 'indigenous people' in the Indonesian context, what are 'traditional land rights'? What is their scope/magnitude in terms of land and people? Answers to

⁹⁵ Ibid.

these questions should be based on verifiable criteria and facts in order to prevent drawn out discussions. Finding more precise answers to these questions would help convince those parties within GOI that say that communal traditional land rights are no longer relevant to Indonesian law.

A balanced involvement of GOI and NGO's. 'Jakarta' is nt always aware of conditions and practices in the (rural) regions. NGO involvement would help to identify to the government some issues that need more control and better sueroision. On the other hand, it would give GOI an opportunity to explain and clarify national policy to NGO's and show why immediate, obvious solutions are not always the best long-term solutions. Basically one would hope to achieve better understanding and more frutiful cooperation between GOI (including local government) and NGO's (and the judiciary). A strategy aimed only at GOI or only at NGO's would be less effective and but the Bank in a more complicated position.

Participation of indigenous peoples. Representatives of 'indigenous peoples' should be involved in developing and implementing a strategy. They should become more aware of their own situations and the broader context. The purposes of land registration, it consequences, advantages (and disadvantages!) should be explained. Make land information accessible. Data concerning land registration, title registration, land use, spatial planning etc. Should be freely available to anyone who wishes to consult them.

Pendapat lain yang terkemuka dalam "Semiloka Tanah Adat" berasal dari Loekman Soetrisno. Ia dengan sangat tegas mengemukakan pendiriannya bahwa⁹⁶. Dalam hal perlu

⁹⁶ Loekman Soetrisno, "Hak Komunal atas Tanah di Jawa dan Irian Jaya: Perspektif Sosiologis", Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p. 8.

tidaknya hak komunal atas tanah yang dimiliki oleh suatu suku bangsa diakui pemerintah Indonesia tidak dapat diperlakukan secara uniform. Di Jawa dimana hak komunal atas tanah yang memang sudah lama hilang, dan di mana alternatif kegiatan ekonomi di luar pertanian cukup tersedia, maka mempertahankan hak komunal atas tanah justru akan menghambat pertumbuhan ekonomi pulau Jawa.

Keadaan di Irian Jaya sangat berbeda. Kondisi penduduk asli Irian Jaya yang relatif sangat terbelakang, ketergantungan mereka pada pertanian yang masih tinggi, dan tidak adanya program khusus yang dapat membantu penduduk asli memperoleh tanah, maka hak komunal atas tanah di wilayah itu *harus diakui* oleh pemerintah. Karena pengakuan itu akan merupakan sarana kesejahteraan penduduk asli Irian Jaya dan dengan demikian sebagai sarana pula bagi menjaga stabilitas politik di pulau tersebut.

Selanjutnya, masih dalam forum yang sama, Mering Ngo, yang seakan-akan mengoperasikan penegasan Loekman Soetrisno di atas, mengusulkan suatu skenario kerja yang mengakomodir pengakuan terhadap tanah adat oleh pemerintah dan keragaman kondisi masyarakat adat. Ia menyebutnya sebagai "Skenario IPAS".⁹⁷

Langkah Pertama adalah melakukan "I" yakni identifikasi secara mendalam dan utuh mengenai sistem organisasi sosial asli masyarakat setempat khususnya struktur kekuasaan dan

⁹⁷ Mering Ngo "Skenario "IPAS": Usulan Strategi Pengembangan Sertifikasi Tanah Adat", Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p 11.

sistem kekerabatan. Kedua, melakukan identifikasi mengenai derajat ketergantungan masyarakat setempat terhadap sumber daya alam sekitar khususnya pranata pengelolaan sumber daya alam dan sebaran geografis ladang, kebun-hutan, dan pengumpulan hasil hutan nonkayu dan kayu. Ketiga, identifikasi mendalam dan utuh mengenai asas-asas pemanfaatan/tata guna lahan dan penguasaan lahan untuk mengungkapkan berbagai macam hak yang terkait dan prosedur serta mekanisme penyelesaian sengketa atas tanah ulayat yang dikenal masyarakat setempat.

Seandainya ketiga langkah di atas telah dilakukan secara simultan, maka langkah selanjutnya adalah kegiatan "P" yakni pelatihan pemetaan bersama masyarakat setempat secara partisipatif (community resource mapping). Kegiatan bersama ini mesti melibatkan kelompok laki-laki dan perempuan secara adil serta menggunakan teknik-teknik dasar pemetaan dan alat bantu Global Positioning System (GPS) untuk memperoleh akurasi keruangan agar dapat ditumpangtindihkan pada peta yang baku. Visualisasi informasi geografis atau ruang ini akan menggambarkan secara gamblang di mana saja masyarakat setempat berladang, berkebun, mengumpulkan hasil hutan nonkayu dan kayu, tempat yang dikeramatkan, dan lain sebagainya. Pengalaman uji coba bersama Orang Limbai dan Punan memperlihatkan bahwa hasil pemetaan partisipatif ini dapat menjadi wahana komunikasi dua arah yang ampuh untuk merancang semacam tata guna lahan desa.

Setelah rancang dasar tata guna lahan desa rampung, kegiatan berikutnya adalah merancang "A" yakni sejumlah pilihan pengembangan agroforestri atau wana tani berbasiskan kemauan dan kemampuan masyarakat setempat (community based-agroforestry). Bentuk wana tani ini dapat bermacam-macam seperti wana tani berbasiskan peternakan, perikanan atau lainnya, tergantung kemauan dan kemampuan masyarakat setempat. Ini merupakan basis bagi pengembangan tingkat lanjut seperti agroindustri atau agrobisnis. Mesti dicermati aspek pemasaran, akses ke pasar

dan pelibatan pihak swasta berpola anak angkat-bapak angkat.

.... langkah pokok berikutnya adalah melakukan "S" yakni serangkaian penyuluhan *lapangan* tentang arti penting *pendaftaran* dan *sertifikasi* lahan ulayat untuk menjamin status dan kepastian hukum atas lahan yang dikembangkan tersebut.

.....

Satu prayarat pokok untuk menguji skenario kerja ini adalah kemauan yang sungguh-sungguh untuk membuka mata, telinga dan mata hati terhadap pendapat, pengetahuan dan pranata asli masyarakat yang relevan guna mendukung upaya pendaftaran dan sertifikasi tanah adat yang relatif pelik.

Garis umum dari kesemua pemikiran "arus lain" tersebut, baik dari Peter Evers, Loekman Soetrisno, Mering Ngo, dapat digolongkan pro-pada pendaftaran tanah komunal, sebagai wujud "security of tenure", asal dipenuhinya syarat-syarat berupa penghargaan yang tinggi pada partisipasi sesungguhnya (*genuin participation*).

Last but not least, masih dalam "Semiloka Tanah Adat", ada pendapat yang meragukan signifikansi dari pendaftaran tanah dan menentang unifikasi hukum atau *legal centralism*. Pendapat tersebut berasal dari Herman Slaats, yang mempromosikan penggunaan pendekatan *socio-anthropology of law* yang telah mengembangkan sejumlah instrument dan pendekatan yang mampu memandang sumber hukum yang

berbeda dan saling mempengaruhi di antara sumber-sumber hukum tersebut. Tulisnya:⁹⁸

Process orientation, pluralism and semi-autonomy are some of the leading notions in modern socio-anthropological study of law.

Process orientation implies that, rather than looking for substantive rules, attention is focused on the processes through which norms in society are created and maintained. (Comaroff & Roberts 1981, Holleman 1986)

Semi-autonomy refers to the idea that every society consists of (partly) overlapping 'fields' that have rule-making capacities (can generate rules and customs and symbols internally), and the means to induce or coerce compliance, which are simultaneously set in larger social matrix which can, and does, affect and invade it. (Moore 1973:55-56) "The semi-autonomous social fields is defined and its boundaries identified not by its organization (it maybe a corporate group, it may not) but by a processual characteristic, the fact that it can generate rules and coerce or induce compliance to them." (Moore 1973:57)

The sociological notion of pluralism is closely related to the idea of semi-autonomy. "A situation of legal-pluralism - the omnipresent, normal situation in human society - is one in which law and legal institutions are not all subsumable within one 'system' but have their sources in the self-regulatory activities of all the multifarious social fields present (...)" (Griffiths 1986:39). The sociological idea of pluralism refers to the empirical observation that the official law of state is but one the forms of normative ordering in society.

Penulis sendiri menyimpulkan bahwa pendaftaran tanah komunal cenderung merupakan suatu institusi dari hukum modern, yang pada gilirannya akan memisahkan tanah komunal dari sistem penguasaan tanahnya dan hukum adatnya.

⁹⁸ Herman Slaats, "Adat Land: A Sosio-Antropology of Law Approach", Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p. 2-3.

Dikuatirkan, hal ini akan menghasilkan disorganisasi sosial dari masyarakat adat setempat sebagai akibat dari proses transplantasi hukum positif nasional ke hukum adat, sebagai bagian dari transplantasi pembangunan umumnya.

Penulis memberi dukungan pada pilihan (*alternative*) apa yang disebut Soetandyo Wignyosoebroto sebagai “transformasi”, yakni ‘pengelolaan lingkungan hidup yang tetap di tangan komunitas-komunitas lokal yang otonom bersaranakan institusi-institusi berikut teknologi tradisionalnya’⁹⁹, ketimbang pilihan pada ‘transplantasi’, yakni ‘pengelolaan lingkungan hidup yang diambil-alih oleh kekuasaan nasional yang sentral bersaranakan institusi-institusi dan teknologi yang lebih modern dan mutakhir’.

Untuk menghindarkan resiko disorganisasi sosial masyarakat adat setempat sebagai akibat dari suatu proses transplantasi hukum, sebagai bagian dari proses transplantasi pembangunan pada umumnya, penulis sangat bersetuju dengan Herman Slaats bahwa¹⁰⁰

It may be questioned whether registration of land will add to their security, if the rights granted to them through registration do not coincide with the traditional system of access to land. Land in the traditional sphere is usually not just an asset of economic value. Access to land -and rights in land- are usually closely tied up with the social structure of the society and social relationship between the people, and often it functions as an instrument in the maintenance of good, harmonious relations. Land and rights in

⁹⁹ Soetandyo Wignyosoebroto, *Op Cit*, 1997, p.5.

¹⁰⁰ Herman Slaats, *Op Cit.*.

*land cannot be viewed independent of the social fabric of a society;
it is one of the cornerstones of the social identity of the people.*

BAB III

KEARIFAN LOKAL PENGUASAAN TANAH PADA MASYARAKAT ADAT SIKEP DAN BADUY

A. Hukum Pertanahan Masyarakat Samin Baturejo

Masyarakat Sikep di Baturejo, daerah Pati selatan adalah penganut padangan hidup dan keyakinan ajaran Surontiko yang juga disebut agama Adam. Surontiko sendiri ketika menyebarkan pandangan dan keyakinannya hidup bersama keluarganya di desa Plasa Kediren, daerah Blora. Adapun agama Adam disebarkan oleh Surejo Kuncung di masyarakat Baturejo. Penganut agama ini dimulai oleh kakak beradik Solo (Soleksono) dan Jambet kira-kira tahun 1915. Menantu dari Jambet yang kemudian menjadi orang terkemuka di masyarakat Sikep ini adalah Suronggono yang berasal dari masyarakat Sikep Kaliyoso, daerah Kudus. Sedangkan seorang anak Jambet segenerasi dia adalah Martosuwadi, yang selesai sekolah zaman Belanda tahun 1921. Martosuwadi ini merupakan ayah dari Sutoyo, salah seorang narasumber tulisan ini. Sementara itu Suronggono adalah mertua pak Tarno seorang terkemuka masyarakat Sikep Baturejo sekarang, juga banyak dijadikan

narasumber tulisan. Dari keturunan anak-anak Solo dan Jambet itulah asal-muasal warga Sikep Baturejo sekarang¹⁰¹.

Masyarakat Sikep Baturejo sebagian besar hidup berkumpul di dukuh Karangmalang. Luas dukuh ini terdiri dari lokasi dengan panjang sekitar 350 meter dan lebar sekitar 250 meter. Pedukuhan ini terpisah oleh *kalenan* (kali kecil) dari Bombong, pedukuhan warga bukan Sikep, di sebelah utara dan terpisah oleh jalan dan kalenan dari Wotan, pedukuhan warga bukan Sikep kelurahan lain, di sebelah barat. Sedangkan di sebelah selatan dibatasi oleh persawahan dan di sebelah timur terpisah oleh jalan raya dari Bacem, pedukuhan warga bukan Sikep. Pedukuhan didiami kurang lebih 180 KK warga Sikep dengan jumlah seluruh penduduk lebih kurang 597 orang Sikep¹⁰². Ketika penambahan penduduk tidak tertampung lagi di dukuh Karangmalang, mulailah dibuka pemukiman baru di peladangan di seberang jalan raya, menyambung dengan dukuh Bacem yang sudah ada di utara. Di dukuh Bacem ini tinggal 12 keluarga warga Sikep.

Namun dipedukuhan diperbolehkan tinggal pendatang orang Jawa yang bukan penganut Sikep. Para pendatang ini membeli sepetak tanah yang cukup didirikan rumah sekaligus berfungsi sebagai toko untuk mata pencaharian jual-beli, karena warga Sikep dalam keyakinannya tidak mau mencari nafkah

¹⁰¹ Sundoyo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹⁰² Sutoyo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

berdagang¹⁰³. Terdapat beberapa toko yang letaknya memencar di pinggir jalan pemukiman: ada yang di tengah, ada yang di sudut, dan ada yang di pinggir namun berseberangan dengan pemukiman luas warga Sikep.

Berdirinya keluarga baru, apabila mampu secara ekonomi, adalah disertai dengan dibangunnya rumah sendiri secara sambatan. Warga Sikep sejak masa kanak-kanak *dikulinakake* (biasa dididik) rajin bekerja bertani, diteladani oleh bapak-ibunya sendiri. Apabila penggarapan pertaniannya sudah terpenuhi, mereka tidak enak-enak beristirahat saja. Kalau memang tenaga masih mampu bekerja, mereka tidak menyia-nyiakan peluang mencari penghasilan yang lain, seperti *mocok* (memburuh dengan upah), mencari ikan, belut, kodok, keong, atau memelihara ternak. Ada kesan dalam masyarakat bahwa warga Sikep adalah contoh dari seorang yang rajin bekerja agar kebutuhan hidupnya tercukupi sebaik-baiknya¹⁰⁴.

Karena itu meski mempunyai banyak anak, pada umumnya rumah tangga keluarga Sikep tidak begitu kekurangan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Apalagi tanah pertanian di desa-desa lain sekitar desa Baturejo tersedia peluang untuk kerja *mocok*, misalnya *ngendhus* (proses menghasilkan gabah dari tangkai-tangkai padi) biasanya diupah Rp 10.000 per 1 kwintal. Kerja *ngendhus* secara bersama 12 orang

¹⁰³ Karno, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹⁰⁴ Mahadi, kamituwo (pamong desa) Baturejo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

sehari dapat merampungkan 3 ton gabah¹⁰⁵. Selain itu peluang mocok yang lain, misalnya *tandur* (menanam) atau *derep* (menuai) padi. Biasanya penuaian padi memperoleh bagi hasil antara seperempat sampai seperduabelas sesuai dengan kesepakatan antara pemocok dengan pemilik panen. Apabila dirasakan kurang tanah garapannya, maka keluarga ini berusaha mencari garapan baru dengan cara menyewa secara tahunan atau memburuh pada pemilik tanah yang tidak menggarap sendiri tanahnya dan jika cukup keuangannya bertekad membelinya juga. Peluang kerja lain berupa penyewaan traktor dan pengairan sawah tadah hujan dengan pompanisasi¹⁰⁶.

Biasanya pamong desa menyewakan atau memburuhkan sawah miliknya, yang tak sanggup digarapnya sendiri karena tanah bengkoknya banyak atau waktunya sudah tersita untuk urusan pekerjaan sebagai pamong. Umpama di Baturejo seorang *lurah* (kepala desa) memperoleh tanah bengkok 17 bahu, *carik* (juru tulis) dengan tanah bengkok 7 bahu, *kadus* (kepala dusun/dukuh) dengan tanah bengkok 5 bahu, *kaur* (kepala urusan) umum, kaur keuangan, kaur pembangunan, dan *modin* (kaur kesra) yang kesemua kaur ini masing-masing dengan tanah bengkok 3 bahu. Sebab warga Sikep pada umumnya bisa dipercaya dalam hal kerajinan dan kejujurannya,

¹⁰⁵ Sutin, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹⁰⁶ Darmo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

maka mereka banyak menjadi pilihan untuk diberi kemungkinan menggarap¹⁰⁷.

Apabila seorang anak warga Sikep sudah berumah tangga, apabila orangtuanya mampu segeralah dibuatkan rumah dan diberikan warisan pekarangan dan tanah garapannya. Namun, dirancang oleh orangtua agar nanti setiap anak baik laki-laki maupun perempuan mendapatkan warisan dengan pembagian yang seadil-adilnya. Dalam pemberian warisan ini bapak dan ibunya bermusyawarah dengan anak mereka mengenai luas tanah dan batas-batasnya.¹⁰⁸ Batas tanah ini dapat berwujud patok dari batu, besi atau tanaman hidup. Nanti pembagian warisan ini beritanya akan menyebar dan disaksikan oleh orang banyak. Khususnya untuk seorang anak, sekiranya ia dimaksudkan untuk berkewajiban menanggung biaya kehidupan orangtuanya yang sudah tidak kuat mencari nafkah, bisa saja orangtua memberikan bagian warisan yang lebih luas daripada anak lainnya dengan mengajak bicara kepada kakak-adiknya semua¹⁰⁹.

Akan tetapi, jika keuangan orang tidak mampu, anak yang sudah berumah tangga ini diperbolehkan masih tinggal di rumah orang tuanya. Rumah tangga anak ini suami maupun istri baru bekerja keras menanggung kebutuhan hidup secara mencari nafkahnya sendiri dengan memburuh atau menyewa

¹⁰⁷ Sutomo, pamong desa Baturejo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹⁰⁸ Sundoyo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹⁰⁹ Sutoyo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

tanah garapan, sambil berusaha mengumpulkan biaya untuk persiapan membeli tanah dan membuat rumah. Nanti orangtua dari pihak suami atau istri dapat memberikan bantuan biaya semampunya, kalau keluarga baru anak mereka ini mendirikan rumah baru secara *sambatan*. Jika diinginkan dibangun rumah tembok, maka pembangunan rumah membutuhkan keahlian pertukangan batu dan kayu yang tidak sembarang orang mampu mengerjakannya, sehingga dalam pembuatannya diborongkan kepada tukang. Barulah nanti penyelesaian pemasangan bahan-bahan yang dapat dikerjakan banyak orang dikerjakan secara *sambatan*¹¹⁰.

Upaya pendirian rumah menurut adat Sikep didahului dengan upacara *brokohan* yaitu selamat bersama dengan warga Sikep yang lain disaksikan restu tetua dan dipimpin tokoh Sikep. Dalam upacara ini dipanjatkan harapan dan permohonan agar pendirian dan penghunian rumah akan *kalis ing sambekala* (jauh dari marabahaya) dan agar semuanya akan menemui kebaikan bagi keluarga dan setiap penghuninya. Harapan dan permohonan pemilik rumah dipanjatkan oleh pimpinan Sikep yang disambut dengan jawaban mengamini oleh semua yang hadir dengan ucapan bersama-sama "*nggih*".(ya). Sesudah ini diakhiri dengan pesta menyantap hidangan yang disajikan pemilik hajatan¹¹¹.

¹¹⁰ Karno, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹¹¹ Kirsat, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

Seandainya sudah tersedia biaya untuk mengurus surat tanah milik untuk anak tadi, bisalah pewarisan tanah tersebut langsung diurus ke balai desa ke dalam surat D. Warga Sikep dibiasakan menabung dalam wujud ternak, seperti ayam, kambing, sapi atau kerbau. Sebab di samping kotoran kandangnya berguna untuk penyubur usaha taninya, juga pembesarannya menghasilkan keuntungan uang. Sewaktu-waktu apabila ada kebutuhan mendesak, ternak dapat segera dijual untuk mencukupi kebutuhan hidup. Perlu dimaklumi bertani sering terkena risiko gagal panen akibat mengganasnya hama tikus atau datangnya rendaman banjir. Jika keluarga baru tadi sudah mencatatkan tanah miliknya, sebagai pemilik baru ia membayarkan pajak tanahnya sendiri dan bukti surat pajak tanah ini disebut "tupi". Kemudian apabila nanti terkumpul biaya yang cukup, surat D dapat ditingkatkan menjadi surat hak milik yang lebih kuat berupa sertifikat tanah¹¹².

Akan tetapi, banyak warga Sikep yang mewariskan tanah kepada anak-anaknya bahkan sampai diwariskan kepada cucu, pemilikan tanah masih mengatasnamakan pada orangtua maupun kakek-neneknya.¹¹³ Juga apabila terjadi pembelian tanah milik orang lain sesama warga Sikep, masih belum dilakukan balik nama kepada pemilik baru. Hal ini menjadi kebiasaan sebagai akibat adanya suasana saling kepercayaan yang kuat di antara sesama warga Sikep, di samping ada

¹¹² Sutoyo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹¹³ Sutomo, pemungut pajak PBB, wawancara penulis

kerepotan pengurusan maupun tambahan biaya yang tidak sedikit dalam administrasi balik nama, apalagi mengingat penghasilannya petani yang sangat terbatas sesuai dengan tanah garapan mereka yang relatif sempit¹¹⁴.

Tanah garapan masyarakat Sikep sekarang kebanyakan terdapat di sebelah utara desa Baturejo yang kebetulan lokasinya lebih rendah sehingga sebagian terdiri dari rawa-rawa dan biasa disebut tanah *banarawa*. Semula tempat ini ditumbuhi hutan belukar, rumput-rumputan, alang-alang, dan gelagah. Kakek-nenek warga Sikep dahulu membatat tumbuh-tumbuhan tersebut dan membenahinya menjadi persawahan tadah hujan dan mengajukan permohonan kepada pemerintah untuk dijadikan hak milik. Tanah garapan kemudian diwarisi oleh anak-cucu warga Sikep sekarang dan jauhnya dari rumah kediaman mereka adalah mulai dari satu sampai enam kilometer. Namun ketika selesai pembangunan saluran irigasi Jratunseluna, oleh pemerintah daerah lokasi rawa-rawa di tempat itu dijadikan pula sebagai lokasi *patusan* atau muara pembuangan sisa-sisa air irigasi. Karena terjadi penggundulan hutan-hutan jati di pegunungan Kendeng, maka endapan erosi selama musim hujan tak pelak lagi berakumulasi menimbuni rawa-rawa tersebut sehingga terus-menerus semakin dangkal¹¹⁵.

Oleh sebab itu, kondisi alamiah yang rusak di hulu aliran-aliran sungai itu mempunyai dampak yang sangat berarti

¹¹⁴ Gunritno, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹¹⁵ Kardi dan Makno, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

untuk budidaya tani warga Sikep Baturejo. Hal ini akibat tidak dapat terkelolanya pemanfaatan air alam demi kepentingan pertanian mereka. Misalnya, di musim penghujan paling tidak tanah garapan mereka tergenang air yang tak memungkinkan usaha tani selama dua bulan dalam setahunnya. Sedangkan untuk tanah garapan yang lebih rendah lagi lamanya keadaan tergenang air dapat berlangsung antara tiga sampai dengan enam bulan dalam setahun. Sebaliknya, tatkala musim kemarau tanah garapan mereka justru sangat kekurangan air. Maka itu, di tanah garapan yang terbaik paling banter dapat ditanami dua kali dalam setahun, yaitu sekali padi sekali palawija. Sedangkan, di sawah yang terendam sampai setengah tahun hanya memungkinkan sekali penanaman palawija¹¹⁶.

Sejauh ini masyarakat Sikep sudah pernah mengajukan permohonan kepada pemerintah daerah mulai dari kepala desa, kecamatan, sampai kabupaten yang menginginkan bantuan pengerukan lokasi pembuangan muara irigasi Jratunseluna dan hal ini terhitung untuk yang ketigakalinya. Namun sampai saat ini keinginan tersebut belum terpenuhi. Pada pengajuan permohonan yang ketiga, sebenarnya pemerintah kabupaten sudah menyetujui permohonan mereka dan disanggupi bahkan akan dibuatkan talang untuk meneruskan saluran irigasi Jratunseluna ke tanah garapan mereka. Sayang sekali program yang sudah dirancang tiba-tiba dibatalkan, karena adanya

¹¹⁶ Marjo dan Pardi, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

sementara orang yang tidak menyetujui perwujudan keinginan mereka, padahal orang-orang ini sama sekali tak ada kepentingannya dengan realisasi bantuan pemerintah. Pemerintah daerah merasa khawatir terhadap gangguan pihak yang tidak menyetujui ini. Sebab apabila proyek pengerukan dan pembuatan talang irigasi dilaksanakan, nantinya jika terjadi pencurian barang material bangunan oleh pihak yang menentang berarti membuang-buang uang negara¹¹⁷.

Tidak dapat terkelolanya kondisi air alami di lingkungan tanah garapan warga Sikep karena gagalnya proyek yang mereka dambakan ini membuat para petani Sikep dirundung was-was selalu atas usaha taninya. Apabila datang terlalu banyak air bahkan di kala menjelang panen padi, menenggelamkan dan membusukkan padi mereka. Atau jika bukan bencana banjir, muncul bencana hama tikus yang membuat sarang di tepian rawa-rawa siap untuk menghabisi hasil panen apa saja. Sangat beruntunglah kalau mereka mempunyai banyak anjing untuk membantu membunuh tikus-tikus pengganggu hasil tani mereka.¹¹⁸ Dengan demikian, penghidupan warga petani Sikep senantiasa dihantui ancaman kegagalan panen baik di musim penghujan maupun musim kemarau. Belum lagi kalau kegagalan panen ini disambut oleh

¹¹⁷ Wardono, wawancara yang kebetulan ditanggapi Sutomo pamong desa

¹¹⁸ Subadi, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

tekanan hidup yang lain, yaitu berupa kenaikan harga-harga kebutuhan hidup yang tak mengenal kompromi dan toleransi¹¹⁹.

Selama ini belum pernah terjadi penyerobotan tanah milik dan begitu pun juga saling berebut tanah warisan di antara warga Sikep. Sebabnya ialah perbuatan menipu atau mencuri saja, tidak mau mereka lakukan. Apalagi dalam perkara yang sebesar itu, mereka jelas tidak sampai mau melaksanakannya. Warga Sikep senantiasa disadarkan untuk berusaha tetap menjaga kerukunan dan persatuan di antara mereka sendiri maupun dengan masyarakat bukan Sikep¹²⁰. Suatu perilaku yang tidak dikehendaki oleh masyarakat Sikep, segera akan memperoleh teguran untuk jangan dilakukan lagi. Pernah terjadi seorang warga Sikep ketahuan tidak mau meminjamkan *kawah* (kuali/wajan sangat besar) hanya karena alasan, bahwa si peminjam adalah bukan rombongannya yaitu tidak termasuk warga Sikep. Sikap ini tidak disetujui oleh warga Sikep pada umumnya, sehingga dalam pertemuan peresmian perkawinan sikap itu ditegur sebagai tidak peduli kepada mereka yang sangat membutuhkan. Semangat demikian dipandang harus diakhiri karena akan berakibat merusak persatuan dan kerukunan. Perlu ingat kepentingan orang yang sangat butuh, bagi mereka disuruh menyewa pun bersedia.

Pada petani warga Sikep yang tidak atau kurang mempunyai tanah garapan yang mencukupi, ada kemungkinan

¹¹⁹ Darmo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

¹²⁰ Sundoyo, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

untuk memburuh tanah garapan tersebut kepada pemilik tanah yang kebetulan tidak berkesempatan menggarap tanah miliknya sendiri. Pemburuan tanah garapan yang dialami warga Sikep di Baturejo ini memungkinkan pembagian hasil tani di antara pemilik tanah dan buruh penggarap. Dalam hal ini ada dua jenis yaitu sistem *maro* (dibagi dua) dan sistem *mertelu* (dibagi tiga) sesuai dengan kesepakatan antara pemilik tanah dan buruh.penggarap. Bagi hasil diterima separuh-separuh, jikalau pemilik tanah menyetujui membantu menanggung separuh dari biaya pupuk dan ongkos panen. Sedangkan apabila biaya pupuk dan ongkos panen ditanggung sendiri oleh buruh penggarap, maka pemilik tanah hanya akan memperoleh sepertiga bagian panen dan duapertiga panen menjadi hak bagian buruh penggarap¹²¹.

Di kalangan warga Sikep yang kebanyakan tanah garapannya tidak beruntung terjangkau saluran irigasi, karena posisi tanahnya lebih tinggi daripada aliran irigasi, diupayakan sistem pompanisasi. Ini khususnya dalam hal petani menginginkan menanam padi yang menuntut kebutuhan banyak air dan pada musim kemarau penyediaannya hanya didapatkan dari saluran irigasi melalui penyedotan pompa. Di sini satu pompa yang dikelola oleh beberapa warga Sikep mampu melayani areal sekitar 15 Ha sawah tadah hujan. Dalam hal ini pemakaian pompanisasi membutuhkan jasa bagi hasil

¹²¹ Sutono, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

pula, yaitu pengelola pompa mendapatkan bagian hasil panen sebesar seperenam bagian. Akan tetapi jika nanti ternyata tanaman padi itu gagal panen, pemberi jasa pompa maupun buruh penggarap dan pemilik tanah sama-sama tidak memperoleh apa-apa.¹²² Akan tetapi, jikalau tanah garapan tersebut berhasil panen umpamanya sehektar tanah menghasilkan 6 ton gabah, maka 1 ton menjadi bagian hasil pemilik pompa. Sementara 5 ton dibagi berdua di antara buruh penggarap dan pemilik tanah sesuai dengan kesepakatan mereka entah maro atau mertelu.

Dengan administrasi pertanahan pada masyarakat Samin akan diteliti serta diuraikan tatacara pengurusan hak-hak menurut adat mereka dan hukum pemerintah. Dan ini bersangkutan dengan penerapannya pada keluarga dan individu orang Samin masing-masing. Sebab itu subjudul diatas tegas menyebut administrasi tanah wong Samin Baturejo.

Di desa Baturejo, kecamatan Sukolilo menurut yang tercatat di Balai Desa data bulan Desember 2001 terdapat tanah kas desa seluas 57, 300 Ha, tanah bersertifikat ada 296 buah dan luasnya adalah 248, 500 Ha, tanah yang belum bersertifikat 774 buah dan luasnya adalah 657, 740 Ha. Penduduk yang bekerja sebagai petani berjumlah 2.136 orang dan sebagai buruh tani berjumlah 1.698 orang. Jumlah wajib pajak bumi dan bangunan ada 3.371 orang dan SPPT diserahkan kepada 3.371 orang.

¹²² Sarji dan Icut Baman, wawancara penulis dengan masyarakat sedulur sikep

Jumlah wajib pajak bumi dan bangunan ditetapkan mencapai Rp 11.796.711, - dan target ini dapat terealisasi seluruhnya.

Tradisi masyarakat Sikep membagikan warisan tanah orangtua merata secara adil kepada semua anaknya. Batas-batas tanah yang menentukan adalah orangtua, sama/sepadan untuk anak laki-laki dan perempuan. Semua ini dijelaskan kepada orang-orang Sikep dan diawasi oleh mereka juga. Dengan sendirinya nanti beritanya akan menyebar luas. Patok batas tanah kebanyakan berupa pagar tanaman hidup. Tanah tidak pernah dijual kepada penduduk luar masyarakat Sikep, tetapi malahan banyak orang Sikep membeli tanah dari penduduk luar Sikep. Kalau warga Sikep terdesak oleh kebutuhan, pengalihan tanahnya dilakukan kepada saudara-saudaranya sendiri.

Tanah yang digarap anak cucu, surat tanahnya masih menggunakan nama orangtuanya bahkan meskipun orangtua ini sudah almarhum/ah. Usaha pengolahan tanah bersifat individual, tetapi pemilikan tanah masih belum atas nama penggarap. Namun demikian, anak dan cucu yang menggarap tanah tersebut sudah mengakui sebagai miliknya dan membayar pajaknya kepada pemerintah. Bukti pajak tanah ini bernama "*tupi*" yaitu SPPT. Apabila terjadi jual beli tanah pada masyarakat Sikep, maka surat alih milik tanah adalah dengan surat kepala desa. Letak tanah yang dibeli ini sampai di luar kelurahannya sendiri.

Selama ini belum pernah terjadi penyerobotan tanah antara warga Sikep. Soalnya, perbuatan menipu atau mencuri

saja mereka tidak mau lakukan. Apalagi dalam perkara yang sebesar itu mereka juga tidak sampai mau melakukannya. Warga Sikep berusaha menjaga kerukunan dalam masyarakat. Setiap ada acara pertemuan, warga yang lebih tua akan menggunakan kesempatan memberi pitutur kepada warga yang lebih muda. Termasuk pada acara selamatan “bancaan” ketika menjelang dan sesudah panen. Ada juga pertemuan “bancaan” dengan undangan yaitu “kepung ambengan” (kenduri).

Dalam penggarapan tanah ada sistem perburuhan bagi hasil, sesuai dengan kesepakatan pihak pemilik tanah dan penggarap. Ada kemungkinan *maro* (dibagi dua) atau *mertelu* (dibagi tiga). Adapun penggarap bisa orang Sikep kepada pemilik tanah bukan orang Sikep, atau sebaliknya tanah orang Sikep digarap oleh penggarap bukan orang Sikep. Bagi hasil “maro” adalah masing-masing pihak penggarap dan pemilik tanah mendapat bagian hasil setengah. Namun syaratnya, pemilik tanah harus ikut menanggung separuh ongkos pupuk dan biaya panen. Seandainya semua ongkos pupuk dan biaya panen ditanggung penggarap tanah, maka penggarap tanah mendapat bagian hasil 2/3.

Dalam penggarapan sawah pada orang Sikep terdapat pengairan sistem pompa. Aliran irigasi Jratunseluna tidak dapat mengalir sampai sawah masyarakat Sikep, karena penggalian saluran irigasi terlalu rendah, sehingga menghalangi air yang menuju ke lahan warga Sikep. Setiap satu pompa dapat melayani pertanian seluas 15 Ha lahan. Adapun pihak pengelola

pompa adalah orang Sikep juga mendapat bagian 1/6 panen. Orang di luar warga Sikep yang mengikuti kelompok pompa ini tidak ada. Jadi, seperti pengairan Subak di Bali yang hanya melayani orang-orang dalam Subak saja. Kelompok pompa ini ditangani lima orang. Bila tiba saatnya, nanti para pengelola pompa mendatangi petani memusyawarahkan penggiliran pemompaan.

Misalnya satu *bahu* lahan (kira-kira 0,7 Ha) mampu menghasilkan 6 ton padi. Ini berarti pengelola pompa memperoleh bagian satu ton. Lima ton padi selebihnya untuk pemilik tanah dan penggarap. Jika digunakan sistem *maro*, maka penggarap dan pemilik tanah masing-masing memperoleh 2 setengah ton padi. Jika memakai sistem *mertelu*, maka penggarap mendapatkan sekitar 3 sepertiga ton padi dan pemilik tanah sekitar 1 duapertiga ton padi. Akan tetapi, andaikata sampai terjadi gagal panen, semua ketiga pihak ini sama sekali tidak mendapatkan apa-apa.

Mbah Tarno menjadi kepala masyarakat Sikep adalah sejak tahun 1979. Sebelum mbah Tarno yang menjadi kepala masyarakat Sikep adalah pak Suronggono dan mbah Tarno ini merupakan menantu pak Suronggono yang meninggal pada tahun 1979. Pak Suronggono adalah anak kandung Suro Sentiko yang nama kecilnya adalah Raden Kohar. Keluarga Suro Sentiko dulu tinggal di Klapa Kediren. Raden Kohar ini anak dari Suro Wijoyo yang asal dari keturunan kraton Majapahit. Pada tahun 1975-1981 yang menjabat lurah adalah seorang anggota ABRI,

menyebut dirinya *care taker*, namanya pak Sukirno. Sedangkan, yang menjabat carik adalah pak Suparjan.

Sifat pemerintahan ABRI terhadap masyarakat Sikep adalah banyak memaksakan kebijakan, khususnya waktu pelaksanaan Pemilu. Program pemerintah yang tidak diikuti masyarakat Sikep adalah: (1) keluarga berencana; (2) pemberantasan buta huruf; (3) peresmian perkawinan.

Ada tradisi menolong warga Sikep yang tidak mampu. Warga ini didatangi diminta menggarap tanah miliknya atau kalau mau membelinya dengan cara mencicil. Pembelian ini dengan hitungan uang. Kalau bisa segera lunas. Kalau tidak bisa, ya sedapat-dapatnya. Dalam hal ini diberitahu agar latihan kesadaran, *asal ngemenke* (kalau mau benar-benar mengusahakan) pasti mempunyai uang cicilan. Pertolongan kepada saudara yang tidak mampu, biasanya diberikan sewaktu panen.

B. Hukum Pertanahan Masyarakat Baduy

Masyarakat Baduy adalah kelompok masyarakat Sunda yang tinggal di Desa Kanekes, Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Lebak, Propinsi Banten (Pemerintah Daerah Kabupaten Lebak, 2001). Di perkampungan Baduy tidak ada listrik, tidak ada pengerasan jalan, tidak ada fasilitas pendidikan formal, tidak ada fasilitas kesehatan, tidak ada sarana transportasi, dan kondisi pemukiman penduduknya sangat sederhana. Aturan adat melarang warganya untuk menerima

modernisasi pembangunan. Untuk mencapai ke lokasi pemukiman, hanya bisa ditempuh dengan berjalan kaki melalui jalan setapak tanpa pengerasan. Masyarakat Baduy menempati wilayah seluas 5.101,8 hektar berupa hak ulayat yang diberikan oleh pemerintah.¹²³

Pola kehidupan masyarakat Baduy sangat ditentukan oleh aturan-aturan dan norma-norma yang berperan penting dalam proses kehidupan sosial mereka, yang membentuk homogenitas perilaku dan sosial ekonomi masyarakatnya. Hikmahnya agar mereka mampu memperkokoh benteng kehidupan anak turunan, menjalin tatanan hidup yang terus berkesinambungan dan dominan.¹²⁴ Aturan dan norma itu dijabarkan dalam suatu hukum adat, yang berperan sebagai alat pengayom bagi seluruh warga sehingga mampu menggiring semua warganya kepada tertib hukum, untuk mampu mematuhi hak dan kewajibannya.¹²⁵

Saat ini terlihat perbedaan yang jelas pada kehidupan masyarakat Baduy Luar dan Baduy Dalam. Perubahan status masyarakat telah terjadi pada kehidupan masyarakat Baduy. Awalnya semua masyarakat Baduy harus ikut *bertapa* menjaga alam lingkungannya; sekarang ini hanya Baduy Dalam

¹²³ Jaro Dainah, Kepala Desa Kanekes. Loc. cit

¹²⁴ Rahdi, Warga Kampung Gajeboh, wawancara penulis dengan masyarakat Baduy

¹²⁵ Idi, Warga Kampung Gajeboh, Wawancara penulis dengan masyarakat Baduy

yang tugasnya *bertapa*, Masyarakat Baduy Luar tugasnya hanya ikut menjaga dan membantu *tapanya* orang Baduy Dalam.¹²⁶ Masyarakat Baduy Luar mulai diperbolehkan mencari lahan garapan ladang di luar wilayah Baduy dengan cara menyewa tanah, bagi hasil, atau membeli tanah masyarakat luar.¹²⁷ Untuk menambah pendapatannya pada lahan mereka di luar Baduy, diperbolehkan ditanami beberapa jenis tanaman perkebunan seperti cengkeh, kopi, kakao, dan karet yang di wilayah Baduy dilarang. Hubungan yang terbina karena “bisnis” sewa menyewa dan jual beli ladang, membentuk suatu interaksi yang cukup antara masyarakat Baduy dengan masyarakat luar.¹²⁸ Interaksi ini berdampak pada perubahan tingkah laku dan pola hidup masyarakat Baduy. Masyarakat Baduy Luar sudah mulai memakai baju buatan pabrik, kasur, gelas, piring, sendok, sandal jepit, *blue jeans*, sabun, sikat gigi, senter, dan patromaks; bahkan sudah cukup banyak masyarakat Baduy yang telah menggunakan telepon seluler. Larangan penggunaan kamera dan *video camera* hanya berlaku pada masyarakat Baduy Dalam; sedangkan pada Baduy Luar sudah sering stasiun TV mengekspose kehidupan mereka. Beberapa masyarakat di Baduy Luar sudah ada yang berdagang di kampungnya masing-masing. Dalam hal kepemilikan lahan, yang semula semua lahannya milik adat, khusus di Baduy Luar

¹²⁶ Arsyad, Warga Ciboleger Wawancara penulis dengan masyarakat Baduy

¹²⁷ Rahdi, Warga Kampung Gajeboh. Loc.cit

¹²⁸ Mursalim, Warga Kampung Kaduketug Induk, Wawancara penulis dengan masyarakat Baduy

telah menjadi milik perorangan dan bisa diperjualkan sesama orang Baduy.¹²⁹

Dinamika sosial dan budaya masyarakat Baduy berdampak juga pada pengelolaan hutan, lahan, dan lingkungannya. Peningkatan jumlah penduduk yang mengakibatkan berkurangnya luas kepemilikan lahan pertanian setiap keluarga, selalu menjadi perhatian ketua adat. Masyarakat Baduy Luar yang sudah tidak memiliki lahan pertanian di dalam wilayah Baduy diharuskan mengolah lahan di luar wilayah, sedangkan masyarakat Baduy Dalam mulai memperpendek masa *bera* lahannya. Ketua adat Baduy selalu mengingatkan kepada seluruh warganya untuk tidak membuka lahan hutan menjadi lahan pertanian. Musyawarah tentang larangan membuka hutan selalu disampaikan setiap tiga bulan sekali yang dihadiri oleh seluruh kepala kampung Baduy. Pertemuan rutin itu dilanjutkan dengan pemeriksaan seluruh batas kawasan hutan Baduy untuk melihat kondisi hutannya dan mengingatkan tentang batas-batas kawasan hutan kepada seluruh warga Baduy.

Bertambahnya jumlah penduduk juga meningkatkan kebutuhan kayu pertukangan untuk membuat rumah. Satu rumah untuk keluarga Baduy rata-rata membutuhkan 300 batang kayu tiang (10 cm x 10 cm x 3 m), 150 batang kayu papan (10 cm x 2,5 cm x 3 m), 30 lembar bilik bambu (2,7 m x 3 m), 600. lembar atap daun kirai, dan 30 batang bambu untuk lantainya (*palupuh*). Bahan untuk membuat atap rumah, bilik, dan lantai

¹²⁹ Uncal, Warga Kampung Gajeboh. Loc cit

tidak menjadi permasalahan karena jumlahnya melimpah dan mudah untuk dibudidayakan. Kebutuhan akan kayu pertukangan yang menjadi masalah dalam membuat rumah. Awalnya kebutuhan kayu pertukangan dapat diperoleh dari ladangnya yang sudah di-*bera*-kan lebih dari 10 tahun. Ladang yang di-*bera*-kan lebih dari 10 tahun akan menghasilkan jenis-jenis kayu yang dapat digunakan untuk tiang seperti kayu kecap, kihang, dan sebagainya.¹³⁰ Namun, dengan perubahan masa *bera* menjadi 5 tahun, jenis-jenis kayu tersebut belum layak untuk dijadikan tiang. Untuk mengatasi hal tersebut, aturan adat yang semula melarang menanam tanaman kayu di ladang berangsur-angsur mulai mengendur. Dalam lima belas tahun terakhir ini, masyarakat Baduy Luar diperbolehkan menanam tanaman kayu di ladangnya. Jenis tanaman kayu yang ditanam masyarakat Baduy Luar di ladangnya diantaranya adalah sengon, mahoni, kayu afrika, sungkai, aren, dan mindi. Tanaman kayu tersebut akan ditebang pada saat akhir masa *bera*. Kayu hasil penebangannya ada yang dipakai sendiri dan ada pula yang sebagian dijual ke masyarakat luar. Dari sisi konservasi, penanaman jenis-jenis tanaman kayu selama menunggu masa *bera* dapat meningkatkan kesuburan tanah dan sekaligus melindungi tanah dan lahannya dari erosi; sedangkan dari segi ekonomi akan meningkatkan pendapatan petani dan sekaligus mengatasi masalah kekurangan kayu. Saat ini, seluruh lahan yang dikelola oleh masyarakat Baduy Luar ditanami tanaman

¹³⁰ Idi. Warga Kampung Gajeboh. Loc.cit

kayu yang penanamannya dilakukan bersamaan pada saat menanam padi. Untuk di Baduy Dalam, penanaman jenis tanaman kayu di ladang tetap dilarang; hanya saja masyarakat diperbolehkan mengambil kayu di hutan dengan batasan diameter yang boleh ditebang tidak lebih dari 20 cm.

Masyarakat Sunda Baduy merupakan sebutan yang diberikan bagi masyarakat Sunda yang hidupnya mengasingkan diri dari keramaian di Desa Kanekes, Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Lebak, Propinsi Banten. Sebutan lainnya adalah orang Rawayan atau orang Kanekes. Pemerintah memberi hak ulayat kepada masyarakat Baduy untuk mengolah lahan dan lingkungannya seluas 5.101,8 hektar sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 13 tahun 1990, dan Peraturan Daerah Kabupaten Lebak No. 32 tahun 2001 tentang Perlindungan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Bagi masyarakat Baduy, pemberian hak ulayat ini seperti pengakuan yang diberikan oleh Kerajaan Banten pada masa lampau, dimana mereka berhak mengatur tatanan hidupnya dalam segala hal dan setiap satu tahun sekali memberi upeti pada penguasa. Masyarakat Baduy mempunyai struktur tatanan hukum adat yang tunduk dan patuh kepada tiga puun sebagai satu kesatuan (*trias politica*), sebagai pimpinan tertinggi pemerintahan adat yang berada di Kampung Cikeusik, Kampung Cibeo, dan Kampung Cikartawana. Sistem struktur hukum adat di perkampungan masyarakat Baduy memegang peranan penting dalam mengayomi semua lapisan warganya

baik dalam bidang kemasyarakatan ataupun dalam mengelola lingkungan alamnya.¹³¹

Masyarakat Baduy tidak mengenal sistem pendidikan atau sekolah formal. Adat melarang warganya untuk bersekolah. Mereka berpendapat bila orang Baduy bersekolah akan bertambah pintar, dan orang pintar hanya akan merusak alam sehingga akan merubah semua aturan yang telah ditetapkan. Pendidikan yang diperoleh oleh masyarakat Baduy lebih banyak dilakukan melalui ujaran-ujaran yang disampaikan oleh orang tuanya, terutama tentang buyut karuhun (larangan leluhur) tentang bagaimana memanfaatkan alam lingkungannya.¹³² Mata pencaharian utama masyarakat Baduy adalah berladang padi tanah kering. Sistem perladangannya adalah berladang berpindah dengan masa bera (mengistirahatkan lahan), pada saat ini, selama 5 tahun. Mata pencaharian sampingan saat menunggu waktu panen atau waktu luang adalah membuat kerajinan tangan dari bambu (asepan, boboko, nyiru, dll), membuat koja (tas dari kulit kayu), masuk ke dalam hutan mencari rotan, pete, ranji, buah-buahan dan madu, berburu, membuat atap dari daun kirai, membuat alat pertanian seperti golok dan kored.¹³³

Kegiatan utama masyarakat Baduy dalam menjalani hidup, pada hakekatnya terdiri dari pengelolaan lahan untuk kegiatan pertanian (*ngahuma*) dan pengelolaan serta pemeliharaan hutan untuk perlindungan lingkungan. Oleh

¹³¹ Jaro Dainah. Kepala Desa Kanekes. Loc. cit

¹³² Uncal. Warga Gajeboh. Loc cit

¹³³ Agus Bule. Guide Ciboleger. Wawancara penulis.

karena itu tata guna lahan di Baduy dapat dibedakan menjadi : lahan pemukiman, pertanian, dan hutan tetap. Lahan pertanian adalah lahan yang digunakan untuk berladang dan berkebun, serta lahan-lahan yang diberakan. Hutan tetap adalah hutan-hutan yang dilindungi oleh adat, seperti hutan lindung (*leuweung kolot/titipan*), dan hutan lindungan kampung (*hutan lindungan lembur*) yang terletak di sekitar mata air atau gunung yang dikeramatkan, seperti hutan yang terletak di Gunung Baduy, Jatake, Cikadu, Bulangit, dan Pagelaran. Hutan tetap ini merupakan hutan yang selalu akan dipertahankan keberadaannya.¹³⁴

Dalam pemanfaatan lingkungannya, masyarakat Baduy sangat patuh terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku seperti : (1) dilarang merubah jalan air, misalnya membuat kolam ikan, mengatur drainase, dan membuat irigasi; pertanian padi sawah dilarang, (2) Dilarang mengubah bentuk tanah, misalnya menggali tanah untuk membuat sumur, meratakan tanah untuk pemukiman, dan mencangkul tanah untuk pertanian. Rumah masyarakat Baduy relatif sama; lantainya dari bambu (*palupuh*), atapnya dari daun kirai (*hateup*), dindingnya dari anyaman bambu (*bilik*), dan tiang-tiangnya dari kayu, (3) Dilarang masuk hutan *titipan* (*leuweung titipan*) untuk menebang pohon, membuka ladang atau mengambil hasil hutan lainnya. Masyarakat Baduy membagi tata guna lahannya menjadi dua fungsi utama, yakni kawasan perlindungan lingkungan (*hutan lembur* dan *hutan titipan*) dan kawasan budidaya (lahan

¹³⁴ Agus Bule. *Ibid*

pertanian dan pemukiman). Kawasan perlindungan lingkungan mutlak tidak bisa dialihfungsikan untuk kegiatan apa pun; (4) Dilarang menggunakan teknologi kimia, misalnya menggunakan pupuk, obat pemberantas hama penyakit, menggunakan minyak tanah, mandi menggunakan sabun, menggosok gigi menggunakan pasta, dan meracuni ikan; (5) Dilarang menanam tanaman budidaya perkebunan seperti : kopi, kakao, cengkeh, kelapa sawit, dan sebagainya, dan (6) Dilarang memelihara binatang ternak kaki empat, seperti kambing, sapi dan kerbau.¹³⁵

Aturan dan larangan yang dianut oleh masyarakat Baduy, seakan-akan merupakan hal yang mustahil terjadi di masyarakat umum. Namun inilah kenyataan yang terjadi di komunitas Masyarakat Baduy, yang jaraknya tidak mencapai 200 km dari Ibu Kota Jakarta. Makna dari larangan-larangan tersebut bisa dirasakan oleh masyarakat umum sekarang ini, mulai dari bendungan dengan banjirnya, sawah dengan hamanya, penebangan hutan dengan eksploitasi sumberdaya alam di dalamnya, pupuk dan insektisida dengan pencemarannya, kopi dan sawit dengan pembabatan hutannya, dan sebagainya. Hikmah yang perlu diambil dari perilaku Masyarakat Baduy adalah kesederhanaan dan hilangkah keserakahan, cintailah lingkungan jangan alih fungsikan alam yang ada hanya karena untuk kesenangan sesaat.

Sistem pertanian di Indonesia maupun di beberapa Negara pertanian di dunia sudah sangat jarang sekali

¹³⁵ Mursyid. Loc.cit

menggunakan sistem berladang, karena dengan tingkat penambahan penduduk yang semakin banyak maka pemberdayaan lahan menjadi semakin tidak efektif dan cenderung tidak ramah lingkungan. Menurut orang Kanekes, sistem berladang yang mereka kerjakan sesuai dengan kepercayaan serta pandangan hidup mereka, yaitu untuk tidak membuat perubahan secara besar-besaran pada alam, karena justru dengan demikian akan menimbulkan ketidakseimbangan alam dalam konteks mikro dan makro kosmos. Dengan sistem berladang, mereka tidak melakukan perubahan bentuk alam karena mereka menanam mengikuti alam yang ada, mereka menanam padi dan tumbuhan lainnya sesuai dengan lereng disana, dan tidak membuat terasering. Sistem pengairannya tidak menggunakan irigasi teknis, tetapi hanya memanfaatkan hujan yang ada. Ada pelarangan penggunaan air sungai dan sumber mata air lainnya untuk mengairi sawah atau ladang, hidup kepercayaan di lingkungan mereka bahwa dengan membelokkan arah aliran air sungai maupun mata air untuk pertanian akan merubah bentuk alam dan dapat menimbulkan ketidakseimbangan alam sehingga akan ada kerusakan alam.

Pemupukan serta perawatan pertanian dilakukan semuanya adalah organik, tidak ada unsur kimia yang digunakan dalam mengelola pertanian. Lahan untuk berladang dipilih yang memiliki humus banyak hal mana biasanya ditandai dengan banyaknya daun-daun yang berserakan di ladang tersebut. Semakin lama lahan tersebut tidak digunakan sebagai ladang, maka akan semakin banyak humus di daerah tersebut dan semakin subur. Hasil panen padi disimpan di

lubung bersama yang berada di tepi kampung, selain untuk menyimpan padi untuk persediaan selama satu tahun, lubang juga digunakan untuk menyimpan bibit-bibit unggul untuk ditanam pada tahun berikutnya.

Lubung ditutup rapat untuk mencegah padi dari hama maupun hewan lainnya. Lubung padi tidak bisa di buka sembarang waktu, tetapi harus dengan seizin pemuka masyarakat yang berhubungan dengan kegiatan itu. Kebutuhan padi untuk hidup sehari-hari, maupun untuk upacara-upacara telah direncanakan bersama sehingga tidak ada keluarga yang kekurangan maupun kelebihan persediaan padi di rumah. Dalam hal penggunaan lahan pertanian juga rumah tempat tinggal, komunitas Kanekes tidak mengenal konsep kepemilikan individual, semuanya adalah milik kelompok (persekutuan - komunal), lahan disana merupakan tanah adat yang digunakan secara bersama-sama, dan tentu saja melalui proses pengaturan. Di wilayah Kanekes dalam ini tidak berlaku sistem jual beli maupun sewa menyewa lahan, yang ada adalah kepemilikan tanaman. Tanaman menjadi milik orang yang menanam sementara lahan tetap menjadi milik adat; dengan system ini, adat dapat mengendalikan lahan dan peruntukannya. Lahan-lahan yang dapat digunakan sebagai lahan pertanian digunakan secara bergiliran oleh keluarga-keluarga disana.

Kondisi lingkungan di kampung-kampung Kanekes dalam memiliki kualitas yang baik yang ditandai dengan kekayaan keanekaragaman hayati yang masih tinggi. Banyak jenis-jenis flora dan fauna yang ada di Kanekes tetapi tidak ditemukan di wilayah lainnya. Beberapa satwa yang hidup di

sana tergolong liar dan langka sehingga dilindungi oleh pemerintah Indonesia. Kemandirian hidup mereka menciptakan interaksi masyarakat dan lingkungan yang sangat erat dan saling tergantung.

Tempat tinggal yang relatif jauh dari peradaban modern dan kehidupan yang tradisional yang tetap dipertahankan oleh komunitas Kanekes menyebabkan mereka memiliki sifat-sifat yang khas. Cara hidup tradisional yang sarat dengan nilai-nilai toleransi antara lingkungan sosial-budaya, alam, dan transendental dalam kehidupan masyarakat Baduy sebenarnya adalah konsep yang sangat modern; orientasi pada masa yang akan datang seperti terwujud dalam mekanisme pengelolaan lubang padi adalah salah satu kriteria modern ; Kerusakan lingkungan sebagai salah satu indikator dari masyarakat pembangun juga diterjemahkan dengan baik oleh komunitas ini dalam penataan lingkungannya. Proteksi terhadap lingkungannya ini ditujukan untuk mempertahankan kehidupan mereka agar supaya tetap utuh dan bisa memenuhi kebutuhann hidup sendiri. Pandangan mereka dalam kelestarian lingkungan, sama dengan pemikiran dalam pembangunan berkelanjutan dimana mereka beranggapan bahwa kerusakan lingkungan atau perubahan terhadap bentuk lingkungan akan mengancam sumber kehidupan mereka yang berakibat dengan kelaparan dan kekurangan secara ekonomi lainnya. Kehancuran kehidupan akibat kerusakan lingkungan akan memicu kepunahan orang Kanekes, oleh sebab itu mereka melarang bahkan melawan pihak luar yang berusaha untuk mengadakan perubahan disana, termasuk pemerintah.

Prinsip dan falsafah kehidupan di Kanekes merupakan instrumen utama bagi pengelolaan lingkungan disana, mereka menganggap dirinya termasuk dalam dimensi lingkungan secara totalitas; Petuah sekaligus amanat dari nenek moyangnya, yang dianggap sebagai bagian dari unsur kepercayaan, mengisyaratkan bahwa mereka adalah kaum yang dipilih sebagai penjaga alam desa Kanekes khususnya yang merupakan salah satu pusat alam, petuah dan amanat mana sedemikian kuat terinternalisasi dalam hati dan pikiran segenap orang Kanekes yang berpengaruh positif terhadap segala tindakannya kemudian. Mereka berkeyakinan jika pusat dari alam mengalami kerusakan maka akan menimbulkan bencana alam di tempat lainnya. Untuk menghindari dari kerusakan atau bencana alam di tempat lain itu, maka komunitas Kanekes terutama pemimpin mereka harus sangat disiplin menjaga kelestarian lingkungan.

Aturan untuk menghindari perubahan terhadap bentuk alam dalam segala aspek kehidupan merupakan bentuk untuk menjaga kelestarian alam antar generasi. Struktur pemerintahan dan adat yang dikombinasikan untuk menjaga eksistensi hukum adat dan tetap menjadi bagian dari lingkungan luar. Prinsip ekonomi yang diterapkan juga menjadi kunci keberlangsungan komunitas Kanekes, yaitu bahwa segenap aktivitas ditujukan pada pemenuhan kebutuhan sehari-hari yang merupakan kebutuhan primer seperti sandang, pangan, dan papan. Kebutuhan diluar primer dianggap sebagai pemenuhan nafsu atau keinginan saja yang akan memicu eksploitasi sumber daya alam dan kesenjangan sosial.

Orang Baduy merupakan peladang murni. Berladang merupakan tumpuan pokok mata pencaharian mereka. Sistem perladangan yang dikenal berupa perladangan berpindah. Aktivitas berladang disebut ngahuma. Bagi warga Baduy yang sudah berkeluarga, wajib memilikihuma sendiri dan mematuhi tata aturan perladangannya. Tradisi orang Baduy mengenal 5 macam huma berdasarkan fungsinya, yakni huma serang, huma puun dan kokolot, huma tangtu, huma tuladan, serta huma panamping. Huma serang merupakan huma adat milik bersama. Penggarapanhuma ini dikerjakan secara bersama-sama oleh segenap masyarakat Baduy, baik Baduy Dalam maupun Baduy Luar, dipimpin oleh pimpinan adat atau puundengan waktu yang sudah ditetapkan oleh lembaga adat.

Narawas, artinya mencari atau memilih lahan untuk dijadikan huma. Nyacar, berarti menebas rumput atau semak belukar. Nukuh, berarti mengeringkan rumput dan hasil tebasan lainnya. Ngaduruk adalah kegiatan membakar sampah yang telah dikumpulkan pada kegiatan nukuh. Ngaseuk, artinya membuat lubang kecil dengan menggunakan aseukan (penugal) untuk mananam benih padi. Menugal dilakukan oleh pria, sedangkan memasukkan benih padi ke dalam lubang tugal dilakukan oleh perempuan. Ngirab sawan, membersihkan sampah bekas ranting dan daun atau tanaman lain yang mengganggu tanaman padi yang sedang tumbuh.

Mipit adalah kegiatan pertama kali memetik atau menuai padi. Tiga bulan saat pemanenan tersebut sering pula dikenal dengan bulan kawalu. Penelitian ini dilakukan pada bulan kawalu tengah. Dibuat, berarti menuai atau memotong padi

(panen). Ngunjal, artinya mengangkut hasil panen padi dari huma ke lumbung padi. Nganyaran, upacara makan nasi baru atau nasi pertama kali hasil dibuat di huma serang. Seluruh tata urutan perladangan di ikuti oleh masyarakat Baduy.

Berdasarkan uraian aktivitas perladangan, dapat disimpulkan kegiatan yang berpotensi memunculkan perilaku konformitas masyarakat Baduy yaitu, segala runtutan kegiatan yang berkenaan dengan huma serang, mulai ngaseuk serangsampai ngunjal. Setelah huma serang, kemudian huma puun dan kokolot. Jika warga tidak terlibat, maka sistem kebudayaan Baduy tidak akan berfungsi dengan baik, karena berangkatnya segala upacara adat di Baduy berawal dari hasil perladangan, terutama huma serang.

Partisipasi warga merupakan prasyarat berfungsinya sumber produksi yaitu ladang. Hasil produksi ladang merupakan prasyarat berfungsinya budaya, yaitu upacara adat. Oleh karenanya konformitas menjadi prinsip primer terkait berfungsinya budaya. Sesuai dengan uraian Kaplan (2002), konformitas penganut budaya menjadi keniscayaan berfungsinya sistem ekologi budaya setempat.

Ada tiga kegiatan upacara terkait dengan kegiatan perladangan yang harus diselenggarakan oleh orang Baduy. Ngawalu, adalah upacara dalam rangka “kembalinya” padi dari ladang ke lumbung dilakukan sebanyak tiga kali, masing-masing sekali dalam tiap-tiap bulan kawalu. Kawalu awal disebut kawalu tembeuy atau kawalu mitembeuy, kemudian kawalu tengah, dan terakhir kawalu tutug.

Ngalaksa, berarti kegiatan atau upacara membuat laksa, semacam mi tetapi lebih lebar, seperti kuetiaw yang terbuat dari tepung beras. Keterlibatan warga sangat dijunjung tinggi pada saat upacara ngalaksa karena upacara ini menjadi tempat perhitungan jumlah jiwa penduduk Baduy. Bahkan, bayi yang baru lahir maupun janin yang masih didalam kandungan juga akan masuk hitungan ketika upacara ngalaksa. Oleh karena sifatnya yang sakral, maka upacara ngalaksa dankawalu tidak boleh disaksikan oleh orang luar, termasuk peneliti.

Berasal dari kata nyaba artinya menyapa yang mengandung pengertian datang mempersembahkan laksa disertai hasil bumi lainnya kepada penguasa nasional. Substansi seba adalah silaturahmi pemerintahan adat kepada pemerintah nasional seperti camat, bupati dan gubernur yang diadakan setahun sekali.

Pada masyarakat Baduy memiliki *karuhun* seperti Konsep tanpa perubahan. Konsep keagamaan dan adat terpenting yang menjadi inti *pikukuh* Baduy adalah “tanpa perubahan apa pun”, sebagaimana tertuang dalam *buyut* titipan *karuhun* sebagai berikut:¹³⁶

*gunung teu meunang dilebur
lebak teu meunang diruksak
larangan teu meunang dirempak
buyut teu meunang dirobah
lojor teu meunang dipotong
pendek teu meunang disambung
nu lain kudu dilainkeun
nu ulah kudu diulahkeun
nu enya kudu dienyakeun*

Terjemahan bebas:

136 Wawancara dengan Karmain, Warga Baduy Dalam Kampung

gunung tak boleh dihancur
lembah tak boleh dirusak
larangan tak boleh dilanggar
buyut tak boleh diubah
panjang tak boleh dipotong
pendek tak boleh disambung
yang bukan harus ditiadakan
yang lain harus dipandang lain
yang benar harus dibenarkan

Adat Baduy mengajarkan “*lojor teu meunang dipotong, pondok teu meunang disambung*” ‘panjang tidak boleh dipotong, pendek tidak boleh disambung’. *Pikukuh* tersebut menyiratkan bahwa segala sesuatu harus dijaga sebagaimana adanya, tidak boleh terjadi “rekayasa” yang akhirnya menyebabkan sesuatu berubah dari yang sesungguhnya. Ajaran inilah yang menjadi tonggak keseragaman perilaku, pandangan dan penampilan masyarakat Baduy. Terjadi penambahan dan pengurangan akan mengakibatkan ketidakharmonisan.¹³⁷

Pada masyarakat Baduy. Perilaku saling menghargai antar sesama warga sangat dijaga. Sekalipun tidak ada aturan tertulis, namun etika publik selalu dikedepankan.¹³⁸

*mipit kudu amit
ngala kudu menta
nyaur kudu diukur
nyabda kudu diunggang
ulah ngomong segeto-geto
ulah lemek sadaek-daek
ulah maling papanjingan*

Terjemahan bebas :

137 Karmain, Ibid.

138 Mursid, Ibid

memetik harus ijin
mengambil harus meminta
bertutur haruslah diukur
berkata haruslah dipertimbangkan
jangan berkata sembarangan
jangan berkata semaunya
jangan mencuri walau kekurangan

Komunalisme Baduy tidak berarti wilayah individu yang privat tercerabut. Baduy mengakui kepemilikan individu harus dihargai dan dijunjung tinggi, sehingga kemerdekaan orang lain diberi ruang sekaligus menjadi batas kemerdekaan individu. Seperti dalam bait: jangan berkata sembarangan karena akan menyakiti orang lain, jangan mencuri walaupun kekurangan, jika butuh lebih baik meminta baik-baik. Kekompakan kelompok akan terjaga dengan adanya penghargaan antara satu sama lain.

BAB IV

PERMASALAHAN PENGELOLAAN TANAH MASYARAKAT ADAT

A. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah berdasarkan Hukum Adat

Hak Milik Atas Tanah dalam hukum adat yang berkembang sebelum Bangsa Barat datang, adalah hukum adat yang merupakan hukum asli golongan pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.¹³⁹

Konsepsi hukum adat yang dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik-religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.¹⁴⁰ Arie Sukanti Sumantri dalam pengukuhannya sebagai guru besar Hukum Agraria pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia mengemukakan sebagai berikut: Falsafah Hukum Adat tersebut mengandung konsepsinya hukum adat mengenai pertanahan yang

¹³⁹ Boedi Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 179.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 181.

kemudian diangkat menjadi konsepsi Hukum Tanah Nasional yang menurut Boedi Harsono terwakili dalam satu kata kunci yaitu komunalistik-religius yang dirumuskan sebagai konsepsi yang memungkinkan penguasaan bagianbagian tanah bersama sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warganegara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.¹⁴¹

Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepastakaan hukum disebut Hak Ulayat. Tanah Ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia sesuatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Disini tampak sifat religius atau unsur keagamaan hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya itu.

Penguasaan dan penggunaan tanah dapat dilakukan sendiri secara individual atau bersama-sama dengan kelompok lain. Tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakan secara kreatif.¹⁴² Hak penguasaan yang individual ini merupakan hak yang bersifat pribadi, karena

¹⁴¹ Arie Sukanti Sumantri, *op.cit*, hlm. 16

¹⁴² Boedi Harsono (b), *loc.cit*.

tanah yang dikuasainya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya, bukan untuk pemenuhan kebutuhan kelompok. Kebutuhan kelompok dipenuhi dengan penggunaan sebagian tanah bersama oleh kelompok dibawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.¹⁴³ Dalam pada itu hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi semata-mata. Disadari, bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama. Oleh karena itu dalam penggunaannya tidak boleh hanya berpedoman pada kepentingan pribadi semata-mata, melainkan juga harus diingat kepentingan bersama, yaitu kepentingan kelompoknya. Sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung apa yang disebut unsur kebersamaan.¹⁴⁴

Konsepsi komunalistik-religius ini sejalan dengan pandangan hidup masyarakat Indonesia asli dalam memandang hubungan manusia pribadi dengan masyarakat yang selalu mengutamakan/mendahulukan kepentingan masyarakat.¹⁴⁵ Soepomo menandakan bahwa di dalam Hukum Adat, manusia hukan individu yang terasing yang bebas dari segala ikatan dan semata-mata mengingat keuntungan sendiri, melainkan adalah anggota masyarakat. Di dalam Hukum Adat, yang primer bukanlah individu,

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 181-182

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm. 182.

¹⁴⁵ Oloan Sitorus (a), *Kapita Selekt Perbandingan Hukum Tanah*, Cetakan Perdana, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), hlm. 21.

melainkan masyarakat. Karena itu menurut tanggapan Hukum Adat, kehidupan individu adalah kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan kepada masyarakat. Dalam pada itu, maka hak-hak yang diberikan kepada individu adalah berkarya dengan tugasnya dalam masyarakat.¹⁴⁶ Berdasarkan konsepsi tersebut, maka tanah ulayat sebagai hak kepemilikan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama.¹⁴⁷

Dengan demikian hak individu hukum adat dibatasi dengan hak ulayat yang mengandung hak kepemilikan bersama atas tanah bersama para anggota atau warganya (hukum perdata) dan juga mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan bersama maupun bagi kepentingan para warganya tidak selalu bisa dilakukan oleh para warga masyarakat hukum adat itu sendiri. Maka sebagian tugas tersebut dilaksanakannya sehari-hari diserahkan kepada kepala adat sendiri atau bersama para Tetua Adat. Pelimpahan tugas wewenang yang termasuk bidang hukum publik itu tidak meliputi dan tidak pula mempengaruhi hubungan hukum dengan tanah bersama yang beraspek hukum perdata. Hak kepemilikan atas tanah bersama tetap ada pada masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang berarti tetap ada pada

¹⁴⁶ R Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*, (Jakarta: Gita Karya, 1963), hlm. 10.

¹⁴⁷ Oloan Sitorus (a), *loc. cit.*

warga bersama dan tidak beralih kepada kepala adat. Hak bersama yang merupakan Hak Ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, melainkan merupakan hak kepemilikan bersama. Maka dalam rangka Hak Ulayat dimungkinkan adanya Hak Milik atas tanah yang dikuasai pribadi Oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.¹⁴⁸ Dalam konsepsi hukum adat tersebut diatas yang merupakan unsur kebersamaan, teranglah bahwa hukum adat mengenal isi fungsi sosial dari hak atas tanah, yaitu dalam unsur kebersamaan ini, para warga masyarakat wajib mengusahakan tanahnya. Adalah bertentangan dengan fungsi sosialnya kalau tanah yang mestinya diusahakan dibiarkan dalam keadaan terlantar.

Hak atas tanah menurut hukum Adat tidak hanya memberi wewenang, tetapi juga meletakkan kewajiban kepada yang empunya untuk mengusahakan tanah.¹⁴⁹ Fungsi sosial hak atas tanah inilah yang membatasi hak-hak perorangan atas tanah, demikianlah sifat asli dari hak-hak perorangan atas tanah menurut konsepsi Hukum Adat.¹⁵⁰

Masyarakat Adat dalam hubungannya dengan tanah telah memiliki tatanan yang cukup baik. Tatanan tersebut bertitik tolak pada keseimbangan-antara kepentingan bersama dan kepentingan perseorangan. Sifat asli hak-hak

¹⁴⁸ Boedi Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 183.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 189.

perorangan atas tanah yang mengandung unsur kebersamaan ini menurut konsepsi hukum tanah adalah dalam istilah modern disebut “fungsi sosial hak atas tanah.” Salah satu implikasi adanya fungsi sosial hak atas tanah yang ada pada masyarakat adat tersebut tercermin dalam penggunaan tanahnya.

Mereka secara tidak tertulis telah sepakat tentang hal tersebut, yaitu tentang adanya berbagai jenis penggunaan tanah tertentu yang berhubungan dengan kehidupan sosial, misalnya tanah *sengkeran*, tanah *titisara*, tanah *guron*, tanah *pangonan*, tanah *cawisan*, dan tanah *ganjaran* yang dikenal dalam tatanan masyarakat tradisional Jawa. Tanah *sengkeran* dikenal sebagai tanah yang dimanfaatkan untuk keperluan bersih desa, yaitu tradisi masyarakat Jawa yang bertujuan menolak segala keburukan. Masyarakat Sunda mengenal tanah *titisara* sebagai tanah yang diperuntukannya digunakan untuk membantu kaum fakir miskin, dan anak yatim piatu. Tanah *guron* diperuntukannya bagi keperluan pendidikan. Tanah *pangonan* digunakan untuk penggembalaan ternak. Tanah *cawisan* digunakan untuk memfasilitasi para tamu desa, sedangkan tanah *ganjaran* digunakan sebagai imbalan bagi para pamong desa.¹⁵¹

¹⁵¹ Sunaryo, “Fungsi Sosial Hak Atas Tanah: Implikasi dan Implementasinya Dalam Perspektif Perbandingan Tanah,” <http://www.bpmsandi.com/BHUMI/modules.php?name=news&file=article&sid=89>, 28 Januari 2005.

Masyarakat hidup secara komunal dan berkelompok dan saling menopang hidupnya satu sama lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya ini kemudian berubah ke masa kerajaan dimana sang raja dalam masa ini telah menjadi suatu kekuatan yang mutlak dalam mengatur kehidupan masyarakat. Sang raja merupakan sumber hukum utama sehingga pada masa ini tanah telah menjadi milik raja dan masyarakat hanya berhak mengelolanya dan memberikan hasil pertaniannya kepada sang raja sebagai sebuah upeti.¹⁵²

Pada masa ini rakyat hanya bisa menerima dengan pasrah atas semua yang diperintahkan oleh sang raja. Raja merupakan sumber hukum utama dalam penentuan semua permasalahan yang terjadi, tanpa adanya mekanisme dalam penentuan masalah secara adil. Sang raja menganggap kepentingan kemakmuran untuk rakyat bukan yang utama, karena kemakmuran lebih diarahkan untuk kerajaan, rakyat dimanfaatkan semata-mata untuk kepentingan kerajaan. Sistem pemerintahan seperti ini menimbulkan tidak berartinya penghargaan kaum raja, dan bangsawan terhadap hak-hak rakyat.¹⁵³

Sistem politik ini telah menciptakan semakin jauhnya rakyat dari pusat pemerintahan, sehingga aspirasi masyarakat hampir tidak pernah didengar oleh sang raja. Dalam sistem yang tirani ini timbullah kultus bahwa raja adalah segala-

¹⁵² Al Araf dan Awan Puryadi, *op.cit*, hlm. 51

¹⁵³ *Ibid*, hlm. 54

galanya, sehingga hukum yang mempunyai peran penting sebagai perangkat keadilan, bukan merupakan hal yang dapat membatasi kekuasaan pemerintahan.¹⁵⁴

Pola hubungan agraria yang terjadi pada masa kerajaan ini mengikuti pula litihungan feodal di dalam kerajaan, yaitu tanah adalah milik raja. Kekuasaan mutlak sang raja merupakan kewenangan yang menciptakan kebijakan pertanahan pada masa itu hanya diperuntukan bagi kepentingan sang raja. Rakyat hanyalah penggarap tanah dan hanya berhak meminjam saja. Dengan demikian rakyat sebagai penggarap tanah harus menyerahkan sebagian hasil tanahnya dan harus menyerahkan tenaganya kepada raja. Pada masa kerajaan ini fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana dalam konsepsi Hukum Adat tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Sistem feodal ini telah menyebabkan tertekannya hak milik rakyat atas tanah menjadi hak tanam atau hak pakai yang mengandung makna keterbatasan hak rakyat, sehingga menciptakan banyak kesempatan bagi kaum elite kerajaan untuk melakukan pemerasan terhadap rakyat,¹⁵⁵ namun menurut penelitian Colin Mackenzie ini hanya terbatas pada tanah-tanah disepulur pusat kerajaan. Di wilayah pusat kerajaan semua tanah memang milik raja. Adapun rakyat hanya sekedar “hanggunduh” tanah “keagungan dalam”¹⁵⁶,

¹⁵⁴ *Ibid*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Arie Sukanti Sumantri, *op. cit.*, hlm. 31.

sehingga fungsi tanah tidak berjalan sebagaimana mestinya. Tidak demikian halnya dengan tanah-tanah yang terletak di wilayah pesisir karena tanah-tanah tersebut dimiliki secara pribadi dalam masyarakat, maka fungsi sosial berjalan sebagai aslinya. Hak Milik bukan bersifat pribadi semata-mata, tetapi harus diingat kepentingan bersama, dan harus didahulukan kepentingan bersama.

Dapat disimpulkan bahwa pada era ini, Hukum Adat sejak awal berkonsepsi komunalistik-religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi, yang sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Pada masyarakat yang tunduk pada Hukum Adat terdapat keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat Hukum Adat yang berarti bahwa fungsi sosial berjalan dengan baik, namun pada wilayah kerajaan, kepentingan penguasa/raja mendominasi, sehingga kepentingan pribadi tidak diperhatikan dan tidak berimbang dengan kepentingan penguasa.

B. Pembiasaan Politik Hukum Agraria

STA mengedepankan issue “meningkatkan perlindungan penguasaan tanah masyarakat adat”. Issue terpenting dari jaminan kepastian penguasaan tanah adalah apakah kebijakan, kelembagaan dan manajemen pertanahan nasional mengakui atau justru menegasikan sistem penguasaan tanah masyarakat adat? Sebagaimana dinilai oleh konseptor

PAP, adalah benar bahwa *“While the communal right of allocation and either major tenets of adat land law not yet dead it appears that, notwithstanding its intention, the UUPA is the major contributor to the acceleration of their demise”*.

Mengapa UUPA merupakan penyumbang utama bagi kehancuran sistem penguasaan tanah masyarakat adat? Ada tiga unsur saling berikait, yakni konsepsi Hak Menguasai dari Negara (pasal 2 UUPA), Pengakuan bersyarat atas apa yang disebut “tanah ulayat” (pasal 3 UUPA), dan Hukum Adat (pasal 5 UUPA)¹⁵⁷.

Hak Menguasai Negara (HMN) itu sendiri bisa dikatakan merupakan sebuah konsepsi politik hukum (*politico-legal concept*) yang paling berpengaruh dewasa ini di sektor kebijakan agraria di Indonesia. Pada kenyataannya di dalam kebijakan agraria kita, HMN menjadi hak tertinggi yang dikenakan terhadap tanah melebihi hak apapun juga. Para perumus UUPA mendasarkan diri pada Pasal 33 UUD 1945 ayat 3, yakni: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya *dikuasai oleh negara* untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” (huruf miring dibuat oleh penulis). Konsep “menguasai” dari pasal 33 ini yang bermakna kedaulatan politik kekuasaan negara dalam menjalankan keharusan etis sebesar-besar kemakmuran rakyat, diberi muatan hukum dalam HMN.

¹⁵⁷ Maria Rita Ruwiasuti, “Pembaruan Hukum ...” *Op Cit.*

HMN dirumuskan untuk pertama kalinya secara formal dalam UUPA 1960 di Pasal 2. HMN memberi wewenang untuk (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; (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. Adapun pembatasan dari HMN ini adalah penggunaannya tidak boleh melanggar hak-hak atas tanah lainnya yang telah diberikan berdasarkan HMN itu sendiri. HMN ini secara definitif dibatasi oleh keharusan etis, “sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”. Wewenang Pemegang HMN ini ada pemerintahan pusat, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 2 UUPA, “*soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat*”. Namun demikian, “pelaksanaan HMN ini dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah” (huruf miring, *pen.*).

Seperti layaknya negeri-negeri yang baru melakukan dekolonisasi, para pendiri Republik melakukan pembaharuan terhadap semua warisan *stelsel* kolonial, termasuk hukum

pertanahan. Kegairahan untuk mengisi stelsel negara baru (*new state*) dilakukan dengan segala dinamik dari pelbagai ideologi dan kekuatan sosial-politik yang memberi sumbangan dalam pergerakan anti kolonialisme. Keterbatasan kesadaran elite terdidik (sekolahan maupun otodidak) dan manajemen kekuasaan negara merupakan faktor terpenting dalam pasang-surut dari mobilisasi dan peran rakyat dalam perumusan kebijakan negara. Dalam hal ini sekolah-sekolah untuk kaum pribumi memberikan andil paling tidak pada pasokan ahli-ahli hukum yang pada gilirannya menjadi pengarah pembentuk hukum dari negara baru – sebagaimana dikemukakan oleh studi Pak Soetandyo.¹⁵⁸ Ketiadaan ahli hukum dari “Indonesia Luar” (Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, apalagi Irian dan sebagainya), dan dominasi orang-orang yang berlatar belakang Sunda, Jawa, dan Sumatera membuat ide-ide yang tercetus oleh ahli-ahli hukum tersebut membias pada gagasan “barat” dan pengalaman Jawa-Sumatera. Soetandyo Wignyosoebroto menulis:

“Para siswa yang pernah terdaftar di *rechtschool* antara tahun ajaran 1910/1911 sampai dengan tahun ajaran 1920/1921, baik yang duduk di kelas-kelas persiapan maupun yang telah duduk di kelas-kelas keahlian (N=528), diketahuilah bahwa rekruting siswa cenderung dilakukan di pulau Jawa, dan khususnya di kalangan anak-anak Jawa. Dari 603 siswa itu, tak kurang dari 72,8% bersuku Jawa, 14,9% bersuku Sunda, dan selebihnya -- yang mulai banyak

¹⁵⁸ Lihat, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosio-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 1994..

terdaftar sesudah tahun ajaran 1915/1916 -- berasal dari suku Sumatra (11,1%), dengan mayoritas dari Sumatera Barat".¹⁵⁹

Dari latar belakang demikian, bisa dimengerti bahwa problem hukum pasca kolonial selalu - tentunya termasuk UUPA- diwarnai oleh kompetisi ide yang antara hukum adat dengan hukum barat, yang pada akhirnya, UUPA ini tetap saja - - sebagaimana dikemukakan oleh Soedargo Gautama -- "*adopts modern principles and works with modern western ideas. In the result therefore, the new statute means that the reception of western law will continue in Indonesia ... The Western principles are adopted 'silently' ... by legislators*".¹⁶⁰

Sementara kompromi antara hukum adat dengan hukum adat tidak menemukan sintesa yang tepat, artikulasi populis - yang berupa gagasan dan upaya untuk mensejahterakan rakyat yang lepas dari kolonialisme tetapi tidak menegakan ideologi komunisme secara kental sebagai lawannya - mewarnai pembentukan gagasan negara-bangsa, disandarkan pada kekuasaan sangat besar terhadap negara sebagai perwujudan dari kekuasaan rakyat. Dalam konteks politik agraria hal ini terkondensasikan dalam konsep Hak Menguasai dari Negara (HMN) dan program-program *land reform*, termasuk pengaturan mengenai bagi-hasil di lapangan agraria.

¹⁵⁹ *Ibid*, hlm 213.

¹⁶⁰ Sebagaimana dikutip oleh Soetandyo Wignjosoebroto, *Ibid*.

Para mahasiswa hukum agraria selalu diajarkan bahwa konsep HMN ini selalu dihadapkan dengan asas Domein yang dipakai oleh pemerintahan kolonial.¹⁶¹ Dengan adanya prinsip HMN ini berarti azas *domein* yang menjadi dasar undang-undang pemerintah kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. Hak Domein pada masa kolonial mengandung pengertian sebagai hak tertinggi dari pemerintahan kolonial. Untuk itu maka Pemerintah kolonial bisa melakukan transaksi – di antaranya memperdagangkan – sumber-sumber agraria, khususnya tanah rakyat Indonesia kepada siapa saja, termasuk kepada warga negara asing, yang kemudian menimbulkan banyaknya tanah-tanah partikulir dan tuan-tuan tanah dengan hak yang sangat luas pada masa itu yang dapat diibaratkan seperti adanya negara di dalam negara.

Dalam suasana romantika memegang kekuasaan negara baru, oleh para pemimpin Republik pada saat itu negara RI dipersonifikasi sebagai suatu penjelmaan dari kekuasaan rakyat. Sama sekali tidak pernah terbayangkan oleh pembuat UUPA bahwa negara bisa menjadi struktur yang otonom dan/atau alat dari kepentingan pemodal dan melepaskan diri dari suatu keharusan etis – sebagaimana gejalanya bisa kita saksikan dewasa ini. Romantisasi ini juga yang pada awalnya memberi

¹⁶¹ Sebagai contoh lihat buku panduan mahasiswa tentang hukum agraria: Hasan Wargakusumah dkk., *Hukum Agraria I: Buku Panduan Mahasiswa*, Jakarta: Gramedia, 1992.

andil pada perumusan gagasan HMN sebagai hak ulayat yang ditinggikan ke tingkat negara.¹⁶² Mahasiswa hukum agraria pun pada gilirannya, menerima romantisasi demikian, yang kemudian memparalelkan pengertian (=dalam pengertian yang hampir sama) antara HMN dengan hak ulayat dalam masyarakat adat (Sumatera Barat) – sebagaimana dikonsepsikan oleh van Vollenhoven sebagai *besckikingsrecht*.¹⁶³

Keterbatasan kesadaran akan hukum adat ini membuat konsepsi hak masyarakat adat atas tanah hanya dapat didefinisikan sebagai hak ulayat dan hak-hak lain sejenisnya. Padahal, banyak hak masyarakat adat atas tanah lainnya yang tidak bisa dicakup dalam konsepsi hak ulayat. Kegairahan

¹⁶² Jelas sekali suasana romantisme ini terlihat dari buku-buku agraria terbitan sebelum 1960. Lihat misalnya Mochammad Tauchid (1952), *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia* (bagian I dan II). Jakarta: Penerbit Tjakrawala; dan Singgih Praptodihardjo (1952), *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pembangunan.

¹⁶³ Pak Tandyo sendiri memberi catatan secara khusus mengenai istilah ini, "Yang dimaksudkan dengan *besckikkingrecht* dalam khazanah istilah bahasa asing ini 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 harus menciptakan istilah khusus untuknya. Van Vollenhoven mengakui bahwa penggunaan istilah *besckikkingrecht* ini -- atau terjemahannya *the right of disposal*, yang dipakai oleh van Vollenhoven sendiri dalam tulisannya tentang "The Study of Indonesia Customary Law", *Illinois Law Review*, th XIII (1918) -- adalah kurang tepat atau kurang pas, karena menurut hukum adat komunitas yang memegang hak ini tidak dapat mengalihkan haknya atas objek yang berkenaan secara mutlak dan permanen kepada subjek lain. Barangkali penggunaan istilah *hak purba* oleh M. M. Djodjonegoro (suatu istilah yang pada tahun 1950-an berhasil diintroduksi, akan tetapi yang kini tak lagi populer) boleh dinilai lebih tepat; karena *purba* dalam bahasa Jawa lebih terbatas dalam maknanya sebagai "penguasaan untuk mengurus, mengatur dan/atau menjaga agar semua berlangsung aman dan tertib", (Wignjosoebroto, *Ibid.* fn 6, hlm 128).

memegang kekuasaan negara baru juga membuat HMN dapat membuat negara mengambilalih hak masyarakat adat atas tanah, dan menyatakan “pelaksanaan” (dalam tanda petik) HMN ini bisa didelegasikan kepada masyarakat adat sejauh dipandang perlu. Dengan demikian pemerintah yang berkuasa atas nama Negara menjadi sebuah patrimoni baru atas sejumlah masyarakat adat yang diklaimnya sebagai bagian dari komunitas negara-bangsa Indonesia secara politik maupun kultural.

Bahkan berdasar pada HMN ini kemudian dibuat UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. UU ini memberikan keabsahan bahwa negara adalah perwakilan dari kepentingan umum. Pasal 1 UU ini menyatakan “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman, dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”.

Imajinasi dari perancang UUPA adalah HMN inilah yang menjadi dasar bagi penegakan hukum agraria nasional - sebagaimana dapat dilihat dalam penjelasan umum UUPA yang berisi: perumusan tujuan UUPA, dasar-dasar hukum agraria nasional, dasar-dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dan dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum.

Dengan begitu bisa dikatakan bahwa HMN adalah suatu konsep politik hukum yang dikondisikan oleh bias pada kekuasaan negara kesatuan yang budiman. Ironisnya perumus UUPA percaya bahwa negara (maksudnya pemerintah pusat, *pen*) adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Presiden yang memimpin pemerintah adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara. Bahwa penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria kemudian bisa bertentangan dengan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam hal ini terabaikan, karena dengan meyakini konsepsi negara budiman dapat diwujudkan, tidak perlu meragukan bahwa Negara akan “memakan” kepentingan rakyat-nya sendiri.

Bias negara kesatuan yang budiman ini dipengaruhi kuat oleh paham kenegaraan yang integralistik, yang mengasumsikan “negara berdiri di atas kepentingan semua golongan”. Bias ‘negara kesatuan’ juga berketetapan untuk menghilangkan dualisme antara hukum kolonial dengan hukum adat menuju unifikasi hukum nasional. Hukum nasional hendak tampil sebagai pemersatu dan penyederhana hukum agraria yang berlaku sebelumnya. Pemersatu mengandung arti bahwa hanya ada satu (Kesatuan) aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit karena menimbulkan masalah antar golongan, tidak sederhana dan sukar dipahami oleh rakyat. Suatu kompleksitas yang disebabkan nilai-nilai hukumnya

bersumber dari tatanan sosial ekonomi masyarakat Eropa, khususnya Belanda yang sarat dengan kepentingan-kepentingan ekonomi masyarakat penjajah untuk mengambil hasil kerja dari masyarakat yang dijajahnya.

Dengan demikian, koreksi terhadap asas *domein* dilakukan dengan tujuan memberikan “jaminan kepastian hukum bagi rakyat”, dilakukan dengan memberi kekuasaan besar pada negara. Trauma terhadap ‘pemberontakan separatis’ menguatkan suatu tetapan bahwa penguasaan negara harus sentralistis. Otonomi hak menguasai sumber-sumber agraria oleh masyarakat harus dihindari karena diyakini bisa menjadi sumber penggerak utama separatisme dan upaya melepaskan diri dari negara kesatuan subur berkembang.

Dapat disimpulkan bahwa HMN ini merupakan satu konsepsi politik hukum yang mencabut kekuasaan masyarakat adat atas teritorinya. Sejak awal dikonsepsikannya UUPA, posisi hukum adat dan sistem penguasaan tanah masyarakat adat (yang diistilahkan sebagai hak ulayat dan hak-hak lain yang sejenisnya) dihadapkan dengan apa yang diistilahkan sebagai kepentingan negara dan bangsa, kepentingan umum atau pembangunan, dimana posisi hukum adat dan sistem penguasaan tanahnya dikalahkan (lihat pasal 3 dan 5 UUPA).

Hal tersebut, sangat dapat dimengerti dengan melihat asumsi sepihak yang digunakan oleh pikiran pembuat undang-undang, yakni:

“... 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 wilayahnya dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah Negara.”¹⁶⁴

Menurut logika pembuat UUPA ini, maka setelah Republik Indonesia disepakati lahirnya, maka organisasi-organisasi kekuasaan yang berbentuk persekutuan-persekutuan hukum adat itu tidak lagi mandiri seperti semula melainkan harus dianggap telah meleburkan diri dalam negara baru tersebut. Konsekwensinya adalah kalau semula persekutuan-persekutuan itu menguasai tanah dan sumber-sumber daya alam di sekitarnya berdasarkan hak-hak ulayat, maka kekuasaan dan hak-hak tersebut dengan sendirinya akan beralih kepada Pemerintah Pusat sebagai Penguasa Tertinggi. Itulah sebabnya Pemerintah Pusat, menggantikan kedudukan persekutuan-persekutuan hukum adat, akan menjadi pemegang hak ulayat bagi seluruh wilayah negara. Maka, menjadi logis bila para pengikut UUPA menyimpulkan bahwa karena hak ulayat persekutuan hukum adat itu sudah “ditingkatkan nilainya”

¹⁶⁴ Lihat Iman Soetiknyo (1990), *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Jogjakarta: Penerbit UGM, khususnya hlm 49-50.

menjadi hak ulayat negara, maka penggunaannya tidak lagi terbatas pada anggota-anggota persekutuan hukum adat setempat belaka. Oleh sebab itu, tidak heran jika orang-orang di luar persekutuan pun punya peluang untuk memohon HGU atau hak-hak lain di atas tanah-tanah hak ulayat negara tersebut. Permohonan mana tidak perlu lagi melibatkan kepala-kepala persekutuan setempat melainkan langsung kepada Pemerintahan Pusat.¹⁶⁵

Dasar pijak demikian lah yang dianut sebagai arus pikiran utama para pejabat Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, sebagaimana tercermin pada makalah-makalah yang disajikan oleh mereka dalam Semiloka Tanah Adat yang khusus diadakan dalam rangka STA ini, misalnya, Di Kalimantan Selatan tidak ada tanah ulayat tetapi ada hak perseorangan atas tanah berupa tanah perbatasan yang dibuktikan dengan Surat bukti pemilikan tanah sebelum lahirnya UUPA tanggal 24 September 1960 dan termasuk sebagai Hak Indonesia atas tanah.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Penulis berhutang budi pada Maria Rita Ruwiasuti untuk point ini, lihat Maria Rita Ruwiasuti, "Pembaruan Sistem Hukum Agraria", dalam Dianto Bachriadi, *Op Cit*, h. 48.

¹⁶⁶ Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, *Pelaksanaan, Permasalahan dan Pemecahan masalah Tanah Adat (Komunal) di Propinsi Kalimantan Selatan*, Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p 12. Pada Semiloka ini, terdapat berbagai makalah dengan judul kurang lebih sama dengan di atas, masing-masing dari Kepala Kantor Wilayah BPN Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Jakarta Timur, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya.

.... masyarakat daerah Kalimantan Selatan masih beranggapan bahwa tanahnya adalah tanah nenek moyang dan tidak mau disebut tanahnya sebagai Tanah Negara karena seolah-oleh bahwa tanahnya milik negara. Hal ini salah pengertian karena masyarakat tersebut masih banyak yang belum sadar terhadap hukum pertanahan.¹⁶⁷

Dengan bias pokok yang diidap tersebut, maka sistem penguasaan tanah masyarakat adat telah dinegasikan dengan sendirinya mulai dari tataran konseptual yang kemudian terwujud menjadi suatu konflik yang nyata. Pada tingkat praktek, konsepsi tersebut ikut bergabung dengan suatu karakter pembangunan yang sentralistik -- sebagaimana dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto:¹⁶⁸

bahwa segala macam aktivitas pembangunan di daerah -- tak pelak lagi juga dalam soal mengelola dan memanfaatkan lingkungan -- akan lebih banyak dan lebih sering dituntun oleh rasionalitas ekonomi dan politik sebagaimana dituangkan ke dalam perundang-undangan nasional daripada oleh pertimbangan-pertimbangan yang bermakna sosial dan budaya sebagaimana terkandung dalam adat dan hukum adat komunitas otonom setempat.

Selanjutnya,¹⁶⁹

Dilihat dari perspektif perseptual dan konseptual para warga komunitas lokal, usaha-usaha pembangunan yang diprakarsai pusat dan dilaksanakan oleh orang-orang yang datang mewakili pusat (state!) itu benar-benar merupakan suatu tindakan "memasuki wilayah pertuanan orang tanpa izin". Reklamasi dan kultivasi atau tindakan lain yang oleh para pendatang itu dinilai sebagai tindakan produktif,

¹⁶⁷*Ibid.*, p 20.

¹⁶⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Op Cit.*, 1997, hlm. 3

¹⁶⁹ *Ibid.* hlm. 4.

diwawas dari sudut penglihatan para warga komunitas setempat bisa dan acap saja justru dinilai sebagai tindakan perusakan lingkungan (yang selama ini terkaruniakan sebagai lahan yang menjamin kehidupan mereka turun temurun) secara semena-mena. Sebaliknya, dilihat dari perspektif perseptual para pendatang yang merasa mewakili kepentingan nasional itu, usaha-usaha mereka untuk menggarap lingkungan perawan itu sungguh sah berdasarkan hukum yang berlaku, dan juga sudah sejak awal dibenarkan oleh moral pembangunan. Justru apa yang dilakukan orang-orang setempat -- seperti misalnya menebangi pohon untuk ladang berpindah atau pula memunguti begitu saja hasil-hasil dari lingkungan sekitar -- itulah yang harus dikutuk sebagai perambah liar yang tak berizin, yang pada akhirnya hanya akan merusak lingkungan saja.

Perubahan dan pembangunan yang berhakikat sebagai proses transplantasi dengan demikian hanya akan melahirkan konflik-konflik belaka, dan bukan hubungan simbiotik mutualisme yang akan mengundang kesediaan berbagai segmen dalam masyarakat untuk berkooperasi. Konflik-konflik itu bisa saja bersifat laten; akan tetapi juga bukan sekali dua kali termanifestasi sebagai konflik terbuka yang menampakkan banyak kekerasan fisik.

C. Paradigma Penguasaan Tanah Dan Desain Proyek

Sangat jelas terkemuka bahwa STA memisahkan apa yang disebutnya sebagai "tanah komunal" dari sistem penguasaan tanahnya dan hukum adatnya, dengan memberinya posisi hukum sebagai satu jenis hak baru dalam administrasi pertanahan nasional. Upaya ini dirancang sebagai suatu sekrap dari suatu mesin besar yang diistilahkan sebagai *land acquisition through market*, yang dihadapkan dengan *land acquisition through*

state intervention. Ketika suatu persil tanah -- baik yang berkarakter privat maupun komunal -- telah jelas status hukumnya, maka penguasaan tanahnya lebih terjamin, dan dengan sendirinya memiliki posisi tawar yang lebih besar terhadap para aktor ekonomi luar yang menginginkan persil tanah tersebut. Hal ini lah yang diistilahkan sebagai “*to improve the security of tenure*” -- dalam rumusan tujuan STA.

Namun, di sisi lain, para aktor ekonomi lain dengan mudah mengakses tanah tersebut dengan melakukan negosiasi langsung seperti jual beli, sewa dll. dengan subjek hukum pemegang hak atas tanahnya; atau si pemegang hak atas tanahnya dengan mudah mengakses perbankan dengan memperlakukan tanahnya sebagai *colateral* (agunan), untuk kemudian uang yang diperolehnya dipergunakan untuk investasi produktif. Ukuran akhir dari keberhasilan skema ini adalah meningkatnya pasar tanah yang efisien dan wajar, dan berkurangnya konflik sosial atas tanah yang disebabkan oleh intervensi negara dalam pengadaan tanah, dan berfungsinya manajemen Badan Pertanahan Nasional secara rasional -- yang kesemuanya pada gilirannya akan mengurangi ekonomi biaya tinggi.

Mengedepankan “*security of tenure*” melalui promosi pendaftaran tanah adat komunal, tentunya merupakan suatu tantangan terhadap arus utama negaraisasi tanah-tanah adat. Belum bisa dibuat suatu penilaian final terhadap STA, apakah STA berhasil melepaskan diri dari arus utama tersebut, dan

membuat suatu pengakuan terhadap tanah-tanah komunal masyarakat adat..

Terdapat sejumlah indikasi yang menunjukkan bahwa STA menghindarkan diri dari pertentangan argumen dengan apa yang disebut sebagai negaraisasi tanah-tanah adat. Dalam Laporan Pelaksanaan Phase I: Rancangan Penelitian, dibuat oleh Pusat Penelitian Unika Atma Jaya bekerjasama dengan BPN (desember 1996), negaraisasi tanah-tanah adat tidak diberi tempat sebagai suatu gejala empiris yang hendak di-*counter* oleh STA.¹⁷⁰

Meskipun arus utama yang dihadapi oleh STA adalah negasi sistem penguasaan tanah masyarakat adat, yang bersumber dari politik hukum agraria, namun dalam STA berkembang sejumlah arus pikiran lain yang menentangnya. Hal ini terungkap dalam dokumen-dokumen yang melatarbelakangi STA maupun para penulis dan peneliti dalam Semiloka "Tanah Adat".

Seorang Konsultan Bank Dunia, Pieter Evers, merupakan salah seorang yang sangat vokal menyuarakan agar hak-hak *indigenous people* di akomodir dalam proyek-proyek yang didanai Bank Dunia. Dengan menyadari sepenuhnya akan gejala hukum dan empiris dari negaraisasi tanah-tanah adat (meskipun ia tidak menyebutnya demikian) dan World Bank's

¹⁷⁰ Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Log.cit

policy on indigenous people (OD 4.20)¹⁷¹, ia mengusulkan suatu “Starting Points for Developing A Strategy on Land Rights of Indigenous Peoples”¹⁷², dengan terlebih dahulu mengemukakan kriteria sebagai berikut:

Main objectives of the strategy would be:

- a. *to ensure that the land registration system in Indonesia accomodates the rights of traditional land rights holders (communities and individulas); in particular with regard to the communal rights, the communities concerned should have the free choice to maintain their communal rights or subdivide their land into individualized freehold parcels.*
- b. *to ensure that systematic land registration in Indonesia is conducted in a way that provides traditional land right holders with full security of tenure and does not have adverse effects on their economics, cultural or social condition.*
- c. *to ensure that, in case of expropriation or acquisition of the land by third parties, registration of traditional rights guarantees full apropiate compensation to the holders of these lands based on open and fair negotiations.*

¹⁷¹ Paragraph 6 of OD 4.20 describes the Bank’s broad objective toward indigenous people as follows:

- a) *to ensure that the development process foster full respect for their dignity, human rights and cultural uniqueness;*
- b) *to ensure that indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process, particularly from Bank-financed projects, and that they receive culturally compatible social and economic benefits.*

Lihat: Pieter Evers, “A Preliminary Analysis of Land Rights and Indigenous People in Indonesia”, Draft Working Paper prepared by Environment and Social Impact Unit of World Bank’s Resident Office, Jakarta. 21 Januari 1995, p. 11

¹⁷² Pieter Evers, *Ibid.*, p.16-17. Bandingkan dengan tulisannya terdahulu, Pieter Evers, “Land Administration Project/Indonesia, Initial Strategy on Indigenous Peoples”, *draft makalah tidak diterbitkan*, Jakarta:6/9/1993.

Pieter Evers bahkan mengusulkan 6 (enam) basic starting points dalam rangka menyusun suatu framework yang realistik untuk keseluruhan strategi :¹⁷³

A national approach. Although solutions to the problem of land for indigenous people should not be generic, i.e. there should be sufficient flexibility to allow for the differences and essential nuances between the tenure systems of the various groups, too much emphasis on protecting specific 'cultural identities' and 'cultural uniqueness' will probably not be acceptable to GOI. Goals, option and procedures to be developed as part of the strategy should basically be applicable throughout the country.

Illustrate potential benefits. The strategy should aim at showing GOI that more attention to (protection of) traditional land rights would ultimately have a positive influence on national development in areas such as land management, land administration, economic benefits for rural and urban population (access to credit), improved management of environment etc. The disadvantages as perceived by GOI, however, would also have to be clearly examined, e.g. longer procedures for land acquisition, more recourse to formal expropriation, higher land prices (maybe!).

A clear definition of the target group. First determine what it is that should be protected, i.e. what are 'indigenous people' in the Indonesian context, what are 'traditional land rights'? What is their scope/magnitude in terms of land and people? Answers to these questions should be based on verifiable criteria and facts in order to prevent drawn out discussions. Finding more precise answers to these questions would help convince those parties within GOI that say that communal traditional land rights are no longer relevant to Indonesian law.

¹⁷³ Ibid.

A balanced involvement of GOI and NGO's. 'Jakarta' is nt always aware of conditions and practices in the (rural) regions. NGO involvement would help to identify to the government some issues that need more control and better suervision. On the other hand, it would give GOI an opportunity to explain and clarify national policy to NGO's and show why immediate, obvious solutions are not always the best long-term solutions. Basically one would hope to achieve better understanding and more frutiful cooperation between GOI (including local government) and NGO's (and the judiciary). A strategy aimed only at GOI or only at NGO's would be less effective and but the Bank in a more complicated position.

Participation of indigenou peoples. Representatives of 'indigenou peoples' should be involved in developing and implementing a strategy. They should become more aware of their own situations and the broader context. The purposes of land registration, it consequences, advantages (and disadvantages!) should be explained. Make land information accessible. Data concerning land registration, title registration, land use, spatial planning etc. Should be freely available to anyone who wishes to consult them.

Pendapat lain yang terkemuka dalam "Semiloka Tanah Adat" berasal dari Loekman Soetrisno. Ia dengan sangat tegas mengemukakan pendiriannya bahwa¹⁷⁴. Dalam hal perlu tidaknya hak komunal atas tanah yang dimiliki oleh suatu suku bangsa diakui pemerintah Indonesia tidakl dapat diperlakukan secara uniform. Di Jawa dimana hak komunal atas tanah yang memang sudah lama hilang, dan di mana alternatif kegiatan

¹⁷⁴ Loekman Soetrisno, "Hak Komunal atas Tanah di Jawa dan Irian Jaya: Perspektif Sosiologis", Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p. 8.

ekonomi di luar pertanian cukup tersedia, maka mempertahankan hak komunal atas tanah justru akan menghambat pertumbuhan ekonomi pulau Jawa.

Keadaan di Irian Jaya sangat berbeda. Kondisi penduduk asli Irian Jaya yang relatif sangat terbelakang, ketergantungan mereka pada pertanian yang masih tinggi, dan tidak adanya program khusus yang dapat membantu penduduk asli memperoleh tanah, maka hak komunal atas tanah di wilayah itu *harus diakui* oleh pemerintah. Karena pengakuan itu akan merupakan sarana kesejahteraan penduduk asli Irian Jaya dan dengan demikian sebagai sarana pula bagi menjaga stabilitas politik di pulau tersebut.

Selanjutnya, masih dalam forum yang sama, Mering Ngo, yang seakan-akan mengoperasionalkan penegasan Loekman Soetrisno di atas, mengusulkan suatu skenario kerja yang mengakomodir pengakuan terhadap tanah adat oleh pemerintah dan keragaman kondisi masyarakat adat. Ia menyebutnya sebagai “Skenario IPAS”.¹⁷⁵

Langkah Pertama adalah melakukan “I” yakni identifikasi secara mendalam dan utuh mengenai sistem organisasi sosial asli masyarakat setempat khususnya struktur kekuasaan dan sistem kekerabatan. Kedua, melakukan identifikasi mengenai derajat ketergantungan masyarakat setempat terhadap sumber daya alam sekitar khususnya pranata pengelolaan sumber daya alam dan sebaran geografis ladang, kebun-hutan, dan pengumpulan hasil hutan nonkayu dan kayu. Ketiga, identifikasi mendalam dan utuh mengenai asas-asas pemanfaatan/tata guna lahan

¹⁷⁵ Mering Ngo ““Skenario “IPAS”: Usulan Strategi Pengembangan Sertifikasi Tanah Adat”, Makalah disampaikan pada Semiloka “Tanah Adat” - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p 11.

dan penguasaan lahan untuk mengungkapkan berbagai macam hak yang terkait dan prosedur serta mekanisme penyelesaian sengketa atas tanah ulayat yang dikenal masyarakat setempat.

Seandainya ketiga langkah di atas telah dilakukan secara simultan, maka langkah selanjutnya adalah kegiatan "P" yakni pelatihan pemetaan bersama masyarakat setempat secara partisipatif (community resource mapping). Kegiatan bersama ini mesti melibatkan kelompok laki-laki dan perempuan secara adil serta menggunakan teknik-teknik dasar pemetaan dan alat bantu Global Positioning System (GPS) untuk memperoleh akurasi keruangan agar dapat ditumpangtindihkan pada peta yang baku. Visualisasi informasi geografis atau ruang ini akan menggambarkan secara gamblang di mana saja masyarakat setempat berladang, berkebun, mengumpulkan hasil hutan nonkayu dan kayu, tempat yang dikeramatkan, dan lain sebagainya. Pengalaman uji coba bersama Orang Limbai dan Punan memperlihatkan bahwa hasil pemetaan partisipatif ini dapat menjadi wahana komunikasi dua arah yang ampuh untuk merancang semacam tata guna lahan desa.

Setelah rancang dasar tata guna lahan desa rampung, kegiatan berikutnya adalah merancang "A" yakni sejumlah pilihan pengembangan agroforestri atau wana tani berbasis kemauan dan kemampuan masyarakat setempat (community based-agroforestry). Bentuk wana tani ini dapat bermacam-macam seperti wana tani berbasis peternakan, perikanan atau lainnya, tergantung kemauan dan kemampuan masyarakat setempat. Ini merupakan basis bagi pengembangan tingkat lanjut seperti agroindustri atau agrobisnis. Mesti dicermati aspek pemasaran, akses ke pasar dan pelibatan pihak swasta berpola anak angkat-bapak angkat.

.... langkah pokok berikutnya adalah melakukan "S" yakni serangkaian penyuluhan *lapangan* tentang arti penting *pendaftaran* dan *sertifikasi* lahan ulayat untuk menjamin status dan kepastian hukum atas lahan yang dikembangkan tersebut.

.....

Satu prayarat pokok untuk menguji skenario kerja ini adalah kemauan yang sungguh-sungguh untuk membuka mata, telinga dan mata hati terhadap pendapat, pengetahuan dan pranata asli masyarakat yang relevan guna mendukung upaya pendaftaran dan sertifikasi tanah adat yang relatif pelik.

Garis umum dari kesemua pemikiran “arus lain” tersebut, baik dari Peter Evers, Loekman Soetrisno, Mering Ngo, dapat digolongkan pro-pada pendaftaran tanah komunal, sebagai wujud “security of tenure”, asal dipenuhinya syarat-syarat berupa penghargaan yang tinggi pada partisipasi sesungguhnya (*genuin participation*).

Last but not least, masih dalam “Semiloka Tanah Adat”, ada pendapat yang meragukan signifikansi dari pendaftaran tanah dan menentang unifikasi hukum atau *legal centralism*. Pendapat tersebut berasal dari Herman Slaats, yang mempromosikan penggunaan pendekatan *socio-anthropology of law* yang telah mengembangkan sejumlah instrument dan pendekatan yang mampu memandang sumber hukum yang berbeda dan saling mempengaruhi di antara sumber-sumber hukum tersebut. Tulisnya:¹⁷⁶

Process orientation, pluralism and semi-autonomy are some of the leading notions in modern socio-anthropological study of law.

Process orientation implies that, rather than looking for substantive rules, attention is focused on the processes through

¹⁷⁶ Herman Slaats, “Adat Land: A Sosio-Antropology of Law Approach”, Makalah disampaikan pada Semiloka “Tanah Adat” - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, p. 2-3.

which norms in society are created and maintained. (Comaroff & Roberts 1981, Holleman 1986)

Semi-autonomy refers to the idea that every society consists of (partly) overlapping 'fields' that have rule-making capacities (can generate rules and customs and symbols internally), and the means to induce or coerce compliance, which are simultaneously set in larger social matrix which can, and does, affect and invade it. (Moore 1973:55-56) "The semi-autonomous social fields is defined and its boundaries identified not by its organization (it maybe a corporate group, it may not) but by a processual characteristic, the fact that it can generate rules and coerce or induce compliance to them." (Moore 1973:57)

The sociological notion of pluralism is closely related to the idea of semi-autonomy. "A situation of legal-pluralism - the omnipresent, normal situation in human society - is one in which law and legal institutions are not all subsumable within one 'system' but have their sources in the self-regulatory activities of all the multifarious social fields present (...)" (Griffiths 1986:39). The sociological idea of pluralism refers to the empirical observation that the official law of state is but one the forms of normative ordering in society.

Penulis sendiri menyimpulkan bahwa pendaftaran tanah komunal cenderung merupakan suatu institusi dari hukum modern, yang pada gilirannya akan memisahkan tanah komunal dari sistem penguasaan tanahnya dan hukum adatnya. Dikuatirkan, hal ini akan menghasilkan disorganisasi sosial dari masyarakat adat setempat sebagai akibat dari proses transplantasi hukum positif nasional ke hukum adat, sebagai bagian dari transplantasi pembangunan umumnya.

Penulis memberi dukungan pada pilihan (*alternative*) apa yang disebut Soetandyo Wignyosoebroto sebagai "transformasi", yakni 'pengelolaan lingkungan hidup yang tetap di tangan komunitas-komunitas lokal yang otonom

bersarakan institusi-institusi berikut teknologi tradisionalnya¹⁷⁷, ketimbang pilihan pada 'transplantasi', yakni 'pengelolaan lingkungan hidup yang diambil-alih oleh kekuasaan nasional yang sentral bersarakan institusi-institusi dan teknologi yang lebih modern dan mutakhir'.

Untuk menghindari resiko disorganisasi sosial masyarakat adat setempat sebagai akibat dari suatu proses transplantasi hukum, sebagai bagian dari proses transplantasi pembangunan pada umumnya, penulis sangat bersetuju dengan Herman Slaats bahwa¹⁷⁸

It may be questioned whether registration of land will add to their security, if the rights granted to them through registration do not coincide with the traditional system of access to land. Land in the traditional sphere is usually not just an asset of economic value. Access to land -and rights in land- are usually closely tied up with the social structure of the society and social relationship between the people, and often it functions as an instrument in the maintenance of good, harmonious relations. Land and rights in land cannot be viewed independent of the social fabric of a society; it is one of the cornerstones of the social identity of the people.

¹⁷⁷ Soetandyo Wignyoebroto, *Op Cit*, 1997, p.5.

¹⁷⁸ Herman Slaats, *Op Cit.*

BAB V

KETAHANAN PANGAN

A. Pengertian dan Konsep Ketahanan Pangan

Definisi ketahanan pangan terus mengalami perkembangan sejak adanya *Conference of Food and Agriculture* tahun 1943 yang mencanangkan konsep *secure, adequate and suitable supply of food for everyone*. Setidaknya, terdapat lima organisasi internasional yang memberikan definisi mengenai ketahanan pangan yang saling melengkapi satu sama lain. Berbagai definisi ketahanan pangan tersebut antara lain adalah sebagai berikut.

- a. *First World Food Conference (1974), United Nations (1975)* mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan dunia yang cukup dalam segala waktu untuk menjaga keberlanjutan konsumsi pangan dan menyeimbangkan fluktuasi produksi dan harga.
- b. *FAO (Food and Agricultural Organization), 1992* mendefinisikan ketahanan pangan sebagai situasi pada saat semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif. Ketahanan pangan dijelaskan dalam 4 pilar, yakni *food availability, physical and economic access to food, stability of supply and access, and food utilization*.

- c. USAID (1992) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi ketika seluruh orang pada setiap saat memiliki akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.
- d. *International Conference in Nutrition* (FAO/WHO, 1992) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai akses setiap rumah tangga atau individu untuk memperoleh pangan pada setiap waktu untuk keperluan hidup sehat.
- e. *World Bank* (1996) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai akses oleh semua orang pada segala waktu atas pangan yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif.
- f. Hasil Lokakarya Ketahanan Pangan Nasional (DEPTAN, 1996) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pangan anggota rumah tangga dalam jumlah, mutu, dan ragam sesuai dengan budaya setempat dari waktu ke waktu agar dapat hidup sehat.
- g. OXFAM (2001) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi ketika setiap orang dalam segala waktu memiliki akses dan kontrol atas jumlah pangan yang cukup dan kualitas yang baik demi hidup yang sehat dan aktif. Ada dua kandungan makna yang tercantum disini, yakni ketersediaan dalam artian kualitas dan kuantitas, dan akses dalam artian hak atas pangan melalui pembelian, pertukaran, maupun klaim.

- h. FIVIMS (*Food Security and Vulnerability Information and Mapping Systems*, 2005) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, sosial, dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi (*dietary needs*) dan pilihan pangan (*food preferences*) demi kehidupan yang aktif dan sehat.
- i. Peter Warr (Australian National University, 2014) membedakan ketahanan pangan pada empat tingkatan, yaitu (i) level global, ketahanan pangan diartikan dengan apakah *supply* global mencukupi untuk memenuhi permintaan global; (ii) level nasional, ketahanan pangan didasarkan pada level rumah tangga. Jika rumah tangga tidak aman pangan, sulit untuk melihatnya aman pada level nasional; (iii) level rumah tangga, ketahanan pangan merujuk pada kemampuan akses untuk kecukupan pangan setiap saat. Ketahanan pangan secara tersirat bukan hanya kecukupan asupan makanan hari ini saja, melainkan termasuk juga ekspektasi permasalahan kedepan dan itu bukan hanya permasalahan saat ini saja; (iv) level individu, ketahanan pangan merupakan distribusi makanan pada rumah tangga. Pada saat rumah tangga kekurangan makanan, individu akan terpengaruh secara berbeda. Oleh sebab itu, yang terpenting untuk diperhatikan adalah fokus pada konsumsi perorangan pada rumah tangga.

Untuk Indonesia, ketahanan pangan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2012 mengenai pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan juga disebutkan dalam undangundang tersebut sebagai tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Untuk mencapai ketahanan pangan tersebut pemerintah menyelenggarakan, membina, dan atau mengoordinasikan segala upaya atau kegiatan untuk mewujudkan cadangan pangan nasional.

Berdasarkan pengertian dalam undang-undang tersebut, ketahanan pangan mencakup tiga aspek, yakni ketersediaan jumlah, keamanan, dan keterjangkauan harga. Dari sisi ketersediaan jumlah, dalam undangundang disebutkan bahwa cadangan pangan dalam rangka menjamin ketersediaan pangan memiliki dua bentuk, yakni cadangan pangan pemerintah (cadangan pangan yang dikelola oleh pemerintah) dan cadangan pangan masyarakat. Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah dan masyarakat memiliki tanggung jawab dalam penciptaan ketahanan pangan apabila terjadi kondisi paceklik, bencana alam yang tidak dapat dihindari. Pembagian pilar dalam ketahanan pangan berdasarkan Undang-Undang Pangan Indonesia adalah *availability*, *accessibility*, dan *stability*.

Selain itu, *The Economist* dalam *Global Food Security Index* juga mengukur ketahanan pangan dengan membagi dalam 3

pilar, yakni *availability*, *affordability*, dan *quality and safety*. Pembagian pilar ini tidak terlalu berbeda dengan pembagian pilar yang dilakukan oleh FAO maupun Indonesia, khususnya untuk pilar *availability* dan *affordability*. Hanya saja, untuk pilar *quality and safety*, FAO memasukkan dalam pilar *utility*, sementara Indonesia belum memasukkan unsur tersebut dalam ketahanan pangan Indonesia.

Dari berbagai pengertian ketahanan pangan, termasuk pengertian dalam undang-undang pangan Indonesia, sebagaimana disinggung di atas, dapat ditarik benang merah bahwa upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional merupakan kondisi terpenuhinya berbagai persyaratan yaitu: (1) terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, dengan pengertian ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan, serta memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, vitamin, dan mineral, serta turunannya yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia; (2) terpenuhinya pangan dengan kondisi aman, dalam arti, bebas dari pencemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta aman untuk kaidah agama; (3) terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, dalam arti, distribusi pangan harus mendukung tersedianya pangan pada setiap saat dan merata di seluruh tanah air, dan (4) terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, dalam arti, mudah diperoleh semua orang dengan harga yang terjangkau.

Eksistensi suatu bangsa akan rapuh bila pemerintah tidak mampu menangani dan menggerakkan rakyatnya untuk mengadakan pangan.¹⁷⁹ Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.¹⁸⁰

Penyediaan pangan dengan membeli ke negara lain, sangat tergantung dari fluktuasi ketersediaan serta harga di tingkat internasional, dan tentunya ketersediaan dana untuk membeli. Ketergantungan penyediaan pangan dengan cara import akan sangat melemahkan secara politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Impor pangan menjadi ancaman bagi ketahanan bangsa sekaligus memundurkan rakyat lokal yang bekerja sebagai produsen, pengolah, pengangkut, dan pedagang pangan. Belum lagi terkait dengan keamanan atau kesehatan pangan.

Data Februari 2017 yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS), menyatakan bahwa penduduk Indonesia yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 39,68 juta orang atau

¹⁷⁹ Wahono, F.2008. *Runtuhnya Kedaulatan Pangan Rapuhnya Ketahanan Bangsa*. Basis no 5-6 ahun ke 57; Yogyakarta

¹⁸⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

31,86% dari jumlah penduduk bekerja yang jumlahnya 124,54 juta orang (Bisnis.tempo.co, 2017(2)). Sementara kontribusi sektor pertanian dalam arti luas memberikan kontribusi sekitar 13,92% pada triwulan II-2017 terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) (biz.kompas.com, 2017). Selain itu kontribusi sektor pertanian terhadap PDB juga mengalami penurunan, karena tahun 1991 yang masih sebesar 22% (Bisnis.tempo.co, 2017(1)). Dari data tersebut menunjukkan bahwa tenaga kerja yang bergantung pada sektor pertanian masih cukup banyak, sementara kontribusi sektor pertanian relatif kecil. Disisi lain, jumlah penduduk Indonesia hasil sensus tahun 2010 sebesar 237641326 jiwa dengan laju pertumbuhan rata-rata nasional sebesar 1,38% antara 2010 - 2014.¹⁸¹

Uraian di atas menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia cukup besar dan terus meningkat, sebaliknya kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian relatif rendah dan cenderung menurun. Hal ini menjadikan persoalan penyediaan pangan perlu ditangani secara serius oleh Indonesia, mengingat pangan merupakan kebutuhan pokok untuk kehidupan sehari-harinya penduduknya. Ketersediaan kebutuhan pangan bagi negara sampai perorangan dikenal sebagai ketahanan pangan. Definisi ketahanan pangan menurut UURI no. 18 tahun 2012 adalah kondisi terpenuhinya pangan

¹⁸¹ Suryana, A. 2010. Diversifikasi Pangan dalam Upaya Pencapaian Swasembada Pangan Berkelanjutan. Disampaikan dalam Seminar Diselenggarakan Fraksi Partai Demokrat di DPR RI, 13 Oktober 2010. Jakarta.

bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Akan tetapi untuk menjaga ketahanan pangan, sejak tahun 1990-an Pemerintah Indonesia melakukan impor pangan dengan alasan lebih hemat dan efisien dari pada produksi sendiri.¹⁸² Lebih lanjut disebutkan bahwa kebijakan tersebut bersumber dari *International Monetary Fund (IMF)* pasca krisis moneter. Memenuhi ketahanan pangan dengan mengandalkan impor akan menjadi ancaman bagi kesejahteraan kehidupan petani lokal. Penurunan kontribusi pertanian dalam perekonomian bisa jadi imbas dari kebijakan impor komoditas pertanian. Keadaan tersebut akan menjadi ancaman bagi kedaulatan pangan di Indonesia. Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.¹⁸³

¹⁸² Suswono. 2013. Pengembangan Kelembagaan Petani Kecil untuk Mendukung Pembangunan Pertanian dan Pedesaan. Disampaikan dalam Ambassador Forum: Improving Institution of Smallholder Agriculture. Organized by Institut Pertanian Bogor (IPB), 16 Desember 2013. Bogor.

¹⁸³ Lihat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Ketahanan pangan menjamin keterpenuhiannya setiap individu penduduk Indonesia mendapatkan akses pangan yang berkecukupan. Kedaulatan pangan menjamin petani Indonesia mampu memproduksi untuk memenuhi kesejahteraannya. Keduanya harus dilaksanakan secara selaras, karena Ketahanan pangan yang dibangun berlandaskan kedaulatan pangan adalah penopang ketahanan bangsa. Santosa (2008) menegaskan bahwa krisis pangan suatu bangsa ternyata bermula pada situasi tidak berdaulat atas pangan. Tabel 1 Berikut menyajikan karakteristik kedaulatan dan ketahanan pangan.

Tabel 1. Karakteristik Kedaulatan Dan Ketahanan Pangan

Indikator	Kedaulatan Pangan	Ketahanan Pangan
Lingkup	Nasional	Rumah tangga dan Individu
Sasaran	Petani	Manusia
Strategi	Pelarangan Impor	Peningkatan ketersediaan pangan, akses pangan, dan penyerapan pangan
Output	Peningkatan produksi pangan (dengan perlindungan pada petani)	Status gizi (penurunan kelaparan, gizi kurang, dan gizi buruk)
Outcome	Kesejahteraan petani	Manusia sehat dan produktif (angka harapan hidup tinggi)

Ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terintegrasi terdiri atas berbagai subsistem.¹⁸⁴ Subsistem utamanya adalah ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan

¹⁸⁴ Maleha dan Adi Susanto. 2006. Kajian Konsep Ketahanan Pangan. Jurnal Protein Vol XIII (2).

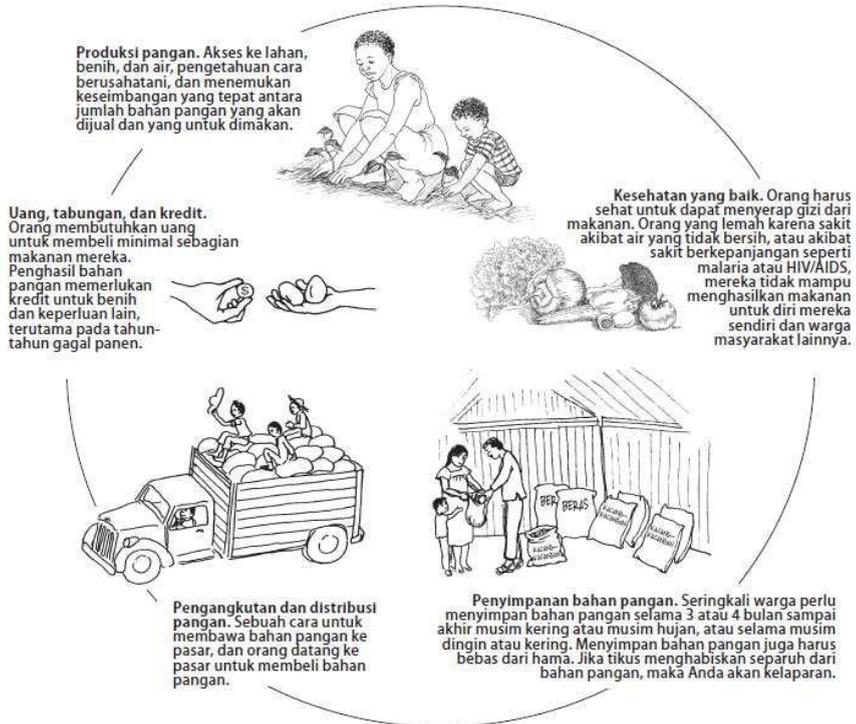
konsumsi pangan. Terwujudnya ketahanan pangan merupakan sinergi dari interaksi ketiga subsistem tersebut. Ketiga subsistem tersebut adalah sebagai berikut.

Subsistem ketersediaan pangan mencakup aspek produksi, cadangan serta keseimbangan antara impor dan ekspor pangan. Ketersediaan pangan harus dikelola sedemikian rupa sehingga walaupun produksi pangan bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, tetapi volume pangan yang tersedia bagi masyarakat harus cukup jumlah dan jenisnya serta stabil penyediaannya dari waktu ke waktu. Ketersediaan pangan dapat dilihat dari jumlah stok stok pangan yang dapat disimpan setiap tahun, dalam hal ini pangan bisa lebih dispesifikkan sebagai beras. Selain itu bisa juga dilihat dari jumlah produksi pangan misalnya beras, serta hal lain yang dapat mempengaruhi produksi pangan, seperti luas lahan serta produktivitas lahan. Pembangunan subsistem ketersediaan pangan diarahkan untuk mengatur kestabilan dan kesinambungan ketersediaan pangan, yang berasal dari produksi, cadangan dan impor.

Subsistem distribusi pangan mencakup aspek aksesibilitas secara fisik dan ekonomi atas pangan secara merata. Sistem distribusi bukan semata-mata menyangkut aspek fisik dalam arti pangan tersedia di semua lokasi yang membutuhkan, tetapi juga masyarakat. Surplus pangan di tingkat wilayah belum menjamin kecukupan pangan bagi individu masyarakatnya. Sistem distribusi ini perlu dikelola secara optimal dan tidak bertentangan dengan mekanisme pasar terbuka agar tercapai

efisiensi dalam proses pemerataan akses pangan bagi seluruh penduduk. Pembangunan sub-sistem distribusi pangan bertujuan menjamin aksesibilitas pangan dan stabilitas harga pangan.

Subsistem konsumsi pangan menyangkut upaya peningkatan pengetahuan dan kemampuan masyarakat agar mempunyai pemahaman atas pangan, gizi dan kesehatan yang baik, sehingga dapat mengelola konsumsinya secara optimal. Konsumsi pangan hendaknya memperhatikan asupan pangan dan gizi yang cukup dan berimbang, sesuai dengan kebutuhan bagi pembentukan manusia yang sehat, kuat, cerdas dan produktif. Pemerintah harus bisa mengontrol agar harga pangan masih terjangkau untuk setiap individu dalam mengaksesnya, karena kecukupan ketersediaan pangan akan dirasa percuma jika masyarakat tidak punya daya beli yang cukup untuk mengakses pangan. Oleh karena itu faktor harga pangan menjadi sangat vital perannya dalam upaya mencukupi kebutuhan konsumsi pangan. Pembangunan ketahanan pangan memerlukan keharmonisan dari ketiga subsistem tersebut. Pembangunan sub-sistem konsumsi bertujuan menjamin akses setiap rumah tangga mengkonsumsi pangan dalam jumlah yang cukup, bergizi dan aman. Keberhasilan pembangunan masing-masing sub-sistem tersebut perlu didukung oleh faktor ekonomi, teknologi dan sosial budaya yang pada akhirnya akan berdampak pada status gizi.



Gambar 1. Faktor yang menentukan ketahanan pangan

(sumber : http://hesperian.org/wp-content/uploads/pdf/id_cgeh_2010/id_cgeh_2010_12.pdf)

Konsep ketahanan pangan lainnya yang mengkaitkan beberapa level dan melihat dari sisi keterkaitan dapat dilihat pada Gambar 1. Gambar tersebut menjelaskan bahwa faktor ketahanan pangan meliputi aspek (1) produksi, (2) kesehatan, (3) penyimpanan, (4) pengangkutan, dan (5) kredit. Hubungan keterkaitan tersebut menjadi penentu.

Kaitan dengan ketahanan pangan, pembicaraan harus dikaitkan dengan masalah pembangunan pedesaan dan sektor pertanian. Pada titik inilah dijumpai realitas bahwa

kelembagaan di pedesaan setidaknya dipangku oleh tiga pilar, yaitu (1) kelembagaan penguasaan tanah, (2) kelembagaan hubungan kerja, dan (3) kelembagaan perkreditan.¹⁸⁵

Tanah/lahan masih merupakan aset terpenting bagi penduduk pedesaan untuk menggerakkan kegiatan produksi. Sedangkan relasi kerja akan menentukan proporsi nisbah ekonomi yang akan dibagi kepada para pelaku ekonomi di pedesaan. Terakhir, aspek perkreditan/pembiayaan berperan amat penting sebagai pemicu kegiatan ekonomi di pedesaan. Ketiga pilar/kelembagaan tersebut (atau perubahannya) akan amat menentukan keputusan petani sehingga turut mempengaruhi derajat ketahanan pangan.

Beberapa konsep ketahanan pangan di atas menunjukkan bahwa modal produksi dasar ketahanan pangan adalah lahan, terlebih bila dikaitkan dengan kedaulatan pangan. Bagi Indonesia yang merupakan negara agraris tropis, keberadaan lahan masih menjadi faktor sangat penting sebagai media produksi pangan. Lahan juga menjadi aset bagi modal tenaga kerja di sektor pertanian secara turun menurun dari masa ke masa membentuk suatu kebudayaan agraris.

B. Ketahanan Pangan di Bidang Pertanian Di Indonesia

Untuk memahami produksi pangan, tidak lepas dari sistem produksi yang melingkupi kebudayaan petani. Wilayah

¹⁸⁵ Yustika, Ahmad Erani. 2008. *Ekonomi Kelembagaan : Definisi, Teori, dan Strategi*. Malang : Bayu Media Publishing.

perdesaan merupakan basis kebudayaan petani yang berkembang dalam kurun waktu yang panjang. Pada umumnya perdesaan di Indonesia didominasi pertanian rakyat yang bersifat subsisten. Subsisten merupakan usaha yang hasilnya diorientasikan untuk sekedar memenuhi kebutuhan rumah tangganya saja. Pertanian rakyat merupakan usaha pertanian keluarga yang menghasilkan bahan pangan utama yakni beras, palawija, serta hortikultura yang diusahakan di sawah, ladang, atau pekarangan.

Konsep kebudayaan mensyaratkan adanya gagasan, perilaku, dan wujud fisik. Ciri tersebut juga melingkupi kebudayaan petani di masa lampau maupun saat ini. Di masa lampau kebudayaan petani dilandasi pada ciri kebudayaan tradisional. Secara lebih rinci, Landis¹⁸⁶ (1948) menyatakan bahwa ciri-ciri kebudayaan tradisional adalah sebagai berikut.

1. Mengembangkan adaptasi yang kuat terhadap lingkungan (alam).
2. Tingkat motivasi yang rendah sebagai akibat dari pola adaptasi yang pasif terhadap lingkungan.
3. Sebagai akibat dari kedekatannya terhadap alam masyarakat desa mengembangkan kepribadiannya yang bersifat organik (memandang sesuatu sebagai satu kesatuan).

¹⁸⁶ Paul H. Landis, 1948, Pengantar Sosiologi Pedesaan dan Pertanian, PT. Gramedia Pustaka Utama, hal. 73. Lihat dalam Adisasmita, *Rahardjo*. (2008). "Pengembangan Wilayah Konsep dan Teori". Penerbit Graha Ilmu. Jakarta.

4. Kuatnya pengaruh alam terlihat pada pola kebiasaan hidup yang lamban (*inertia*), sehingga masyarakat desa sering dinilai statis.
5. Dominasi alam terhadap mereka juga mengakibatkan tebalnya kepercayaan terhadap takhayul.
6. Sikap pasif dan adaptif juga tampak dalam aspek kebudayaan materiil mereka yang relatif bersahaja.
7. Ketundukan yang besar terhadap alam mengakibatkan kesadaran yang rendah terhadap waktu.
8. Pengaruh alam yang kuat juga mengakibatkan mereka cenderung bersifat praktis.

Kebudayaan tradisional semacam itu eksistensinya sangat ditentukan oleh besar kecilnya pengaruh alam terhadap masyarakat desa. Besar kecilnya pengaruh alam ditandai oleh sejauh mana ketergantungan mereka terhadap pertanian, tingkat kemajuan mereka terhadap teknologi, serta sistem produksi yang diterapkan. Bisa dilihat bahwa kebudayaan tradisional sangat dekat dengan kebudayaan pertanian.

Berdasarkan ciri kebudayaan tradisional tersebut, kebudayaan petani di masa lampau di Indonesia juga bersinggungan dengan ciri-ciri tersebut. Kebudayaan petani memiliki nilai-nilai luhur yang sesuai dengan situasi zamannya. Keluhuran kebudayaan petani tersebut menghasilkan ciri khas sistem pertanian tropis yang secara turun menurun telah berlangsung di wilayah Nusantara. Kebudayaan petani di masa lampau meliputi kerja keras dan ketekunan sepanjang masa,

mensyukuri dan melestarikan anugerah alam yang diungkapkan lewat upacara adat, peka terhadap tanda-tanda alam, menghormati hukum alam, memperlakukan alam seolah seperti manusia saudara tuanya, membuat lumbung bibit dan pangan kurang lebih sampai setahun, percaya pada kemampuan diri, sedrehana dalam berfikir dan bertindak tetapi mendalam dalam beriman, gotong royong dan bertindak sosial pada yang kekurangan, berdaya tahan dalam segala kesulitan seperti gagal panen karena hama.¹⁸⁷

Akan tetapi kebudayaan pertanian tradisional yang berakar pada pemenuhan kebutuhan pangan subsisten, tidak akan mampu memenuhi kebutuhan pangan untuk seluruh penduduk yang terus bertambah. Persoalannya adalah keengganan petani untuk menaikkan produksi beras di atas kebutuhan subsisten.¹⁸⁸ Hal ini terjadi karena petani tradisional dalam produksi pangan lebih didorong oleh motif mendapatkan status sosial daripada mencari keuntungan. Keadaan ini dikenal sebagai involusi atau kemungkretan pertanian.

Untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk yang terus meningkat, maka diperlukan peningkatan produksi pangan. Padahal persoalan budaya pertanian cenderung fokus pada pemenuhan kebutuhan subsisten. Oleh karena itu perlu

¹⁸⁷ Hosang, P.R., J. Tatu, dan J.E.X. Rogi. 2012. Analisis Dampak Perubahan Iklim terhadap Produksi Beras Propinsi Sulawesi Utara Tahun 2013-2030. *Eugenia* Vol. 18 No. 3, Desember 2012. Manado.

¹⁸⁸ Ibid

dilakukan usaha untuk merubah tingkah laku petani yang berorientasi subsisten ke arah petani yang berfikir komersial.

Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah orde baru selama kurun waktu sekitar 20 tahun menjalankan konsep revolusi hijau. Revolusi hijau adalah pembangunan di sektor pertanian khususnya peningkatan produksi pangan. Pada dasarnya revolusi hijau di Indonesia merupakan transformasi kebudayaan pertanian dari yang dianggap tradisional menuju ke arah modern.

Namun demikian perlu dipahami tentang asal usul dan cara kerja revolusi hijau. Apakah sasaran utama revolusi hijau yaitu petani, mampu mengalami perubahan kebudayaan pertanian yang modern dan akhirnya sejahtera? Apakah dengan revolusi hijau akhirnya terpenuhi ketahanan pangan dan kemandirian pangan?

Sejarah revolusi hijau berawal dari konflik global tahun 50-an yang dikenal dengan perang dingin (persaingan /perang ideologi dan teori antara kapitalisme dengan sosialisme). Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman pada awal tahun 1949 mengemukakan konsep kebijakan tentang pembangunan dengan tujuan membendung sosialisme. Pada saat itu banyak negara di dunia ketiga yang sedang mengawali proses kemerdekaannya. Banyak negara yang sedang mencari identitas sebagai sosialis yang dimotori oleh Uni Soviet, ataukah kapitalis yang dimotori Amerika Serikat. Pada akhirnya konsep

pembangunan menjadi alat baru kebijakan politik luar negeri dan bantuan Amerika Serikat.¹⁸⁹

Konsep pembangunan merupakan refleksi paradigma barat tentang perubahan sosial, yaitu langkah-langkah menuju modern. Pembangunan diartikan sebagai peningkatan standart hidup melalui industrialisasi. Modernitas diartikan dalam bentuk teknologi dan pertumbuhan ekonomi mengikuti jejak negara industri yang mengacu pada revolusi Industri.

Landasan teori modernisasi merujuk ada dua argumen yang dikemukakan WW. Rostow dan David McClelland¹⁹⁰ mengemukakan bahwa perubahan dari tradisional menuju ke modern bertumpu pada akumulasi kapital (investasi dan tabungan). Artinya, untuk menjadi modern perlu adanya pembiayaan. Sementara David McClelland berpendapat bahwa rendahnya produktivitas penduduk di negara dunia ketiga disebabkan karena penduduk di dunia ketiga tidak memiliki kebutuhan untuk berprestasi. Pendapat ini cukup sesuai dengan gambaran kondisi petani di Indonesia yang sekedar memenuhi kebutuhan subsistennya saja. Kedua argumen tersebut menjadi dasar Amerika Serikat sebagai motor kapitalis untuk mengucurkan modal ke dunia ketiga dan merubah sikap penduduk di dunia ketiga guna berprestasi di bawah naungan konsep pembangunan dan modernitas. Dalam kenyataannya

¹⁸⁹ Ibid

¹⁹⁰ Lihat dalam Fakih, Mansour. 2001. Sesat Fikir Teori Pembangunan dan Globalisasi . Yogyakarta: Insist Press

pembangunan dan modernitas tidak berbeda dengan kapitalisme. Dalam perspektif inilah sesungguhnya revolusi hijau diperkenalkan dan diterapkan sebagai bentuk industrialisasi dan modernisasi dibidang pertanian atau pembangunan di bidang pertanian seperti yang dicetuskan William S Goud seorang adminastrator bantuan luar negeri Amerika Serikat.

Untuk melaksanakan program revolusi hijau, pemerintah orde baru memerlukan kondisi sosial ekonomi yang mendukung. Keadaan pertama yang menjadi prasyarat keterlaksanaan revolusi hijau adalah adanya stabilisasi politik di perdesaan. Untuk mewujudkan stabilitas politik perdesaan, pemerintah melakukan tekanan secara politik kepada petani. Partisipasi petani dalam politik dihilangkan dengan melarang organisasi massa dan politik berkembang di tingkat desa. Sebagai gantinya pemerintah mengembangkan lembaga ekonomi sosial yaitu Koperasi Unit Desa (KUD).

Selain itu diperlukan adanya pengetahuan pertanian modern dan teknologi pertanian guna mendukung revolusi hijau. Pemerintah orde baru bekerjasama dengan lembaga-lembaga internasional untuk mendapatkan kemudahan pendidikan bidang pertanian bagi para ahli Indonesia. Pemerintah juga menggandeng lembaga-lembaga keuangan internasional maupun lembaga internasional yang bergerak di bidang pertanian yang masuk dalam jaringan program revolusi hijau. Di dunia terdapat lembaga-lembaga riset bidang pertanian

yang di kelola dan dikembangkan oleh CGIAR (*Consultive Group for International Agriculture Research*).¹⁹¹ Salah satu lembaga yang menjadi acuan revolusi hijau di Indonesia adalah pusat penelitian pertanian *International Rice Research Institute* (IRRI) yang bermarkas di Pilipina. Dari lembaga tersebut diperoleh bibit padi yang wajib digunakan petani yang meliputi varietas IR 8 di keluarkan tahun 1966, varietas IR-20 di keluarkan tahun 1970-1971, varietas IR-26 di keluarkan tahun 1974-1975, varietas IR-36 yang di keluarkan tahun 1976.¹⁹² Pemerintah orde baru juga menjalin hubungan perdagangan internasional di bidang pertanian. Dari kerjasama ini dikembangkanlah industri kimia pupuk dan pestisida.

Bagian dari revolusi hijau lainnya adalah berupa subsidi dan kredit kepada petani. Subsidi pupuk dan subsidi kredit pertanian untuk pengadaan benih serta pestisida melalui KUD. Selain itu pembayaran gabah oleh negara melalui operasi pembelian harga dasar dan pembangunan stok persediaan melalui Badan Urusan Logistik (Bulog). Pemerintah juga membangun serta meningkatkan jaringan irigasi untuk pertanian serta pinjaman modal melalui utang luar negeri.

Program revolusi hijau secara kuantitatif dan jangka pendek ini seolah-olah memberikan harapan baru terhadap permasalahan dunia ketiga (negara-negara berkembang) melalui aspek pertanian. Namun secara kualitatif dalam jangka

¹⁹¹ Ibid

¹⁹² Hosang, P.R., J. Tatum, dan J.E.X. Rogi. 2012, op.cit

panjang, dengan pandangan kritis ternyata revolusi hijau banyak mendatangkan persoalan mendasar. Persoalan keadilan dan kelestariannya terpinggirkan oleh aspek pertumbuhan atau perkembangan. Analisis yang lebih mendalam akan dapat melihat siapa yang akan diuntungkan secara ekonomi, politik, budaya, pengetahuan maupun lingkungan hidup dari program revolusi hijau tersebut.

Revolusi hijau merupakan program kombinasi dari pengetahuan, bidang pertanian, teknologi pertanian, serta kebijakan politik pertanian yang dikembangkan tanpa mempersoalkan struktur kelas masyarakat dalam suatu model produksi yang kapitalistik di pedesaan pada negara-negara dunia ketiga. Dalam program revolusi hijau dijumpai adanya masalah dominasi ideologi dan budaya, kekuasaan pengetahuan, pembatasan kebebasan politik, serta tatanan ekonomi. Revolusi hijau telah meletakkan modal dan investasi mesin lebih berharga daripada tenaga manusia. Hal ini berakibat turunnya kesempatan kerja di sektor pertanian dan memudarnya kebudayaan pertanian yang dianggap tradisional.

Revolusi hijau merupakan suatu cara bercocok tanam dari cara bercocok tanam tradisional ke cara bercocok tanam modern hal ini di tandai dengan berkurangnya ketergantungan petani pada cuaca dan alam, digantikan dengan peran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam peningkatan produksi pangan. Kebudayaan pertanian yang beribu tahun lamanya mengembangkan benih secara lokal, digantikan oleh benih hasil

teknologi rekayasa genetik. Revolusi hijau telah menggusur tidak saja ribuan jenis atau varietas tradisional tetapi juga merampas keseluruhan tanaman padi yang asal mulanya berda di tangan petani. Kenyataan sesungguhnya memperlihatkan apa yang mereka ciptakan ternyata tidak “unggul” sama sekali, dan strategi IRRI terbukti tidaklah menghasilkan apa yang terbaik bagi petani Asia.

Ketidaknyamanan petani karena tekanan pemerintah yang mengatur segala aspek produksi pangan, menjadikan mereka kehilangan kebebasan. Tekanan politis yang mengikuti program revolusi hijau menjadikan petani tidak memiliki pilihan untuk tidak melaksanakan. Petani juga memiliki hutang-hutang untuk proses produksi yang membebani meskipun sudah mendapat bantuan subsidi pemerintah.

Penelitian Franke (1986)¹⁹³ di Pemasang (Jawa Tengah), menemukan mulai tampaknya gejala pelapisan sosial. Pelapisan sosial yang terjadi adalah petani kaya lebih mampu memperbaiki nasibnya berdasarkan aset tanah dan modal yang dimilikinya dibandingkan dengan petani kecil. Terjadi akumulasi penguasaan tanah, dimana lapisan atas mampu meningkatkan luas kepemilikan tanahnya, mampu menarik kredit lebih banyak, memanfaatkan tenaga kerja yang banyak tersedia, juga mampu mengembangkan usaha yang berkaitan

¹⁹³ Lihat dalam Tjondronegoro, Soediono, M. P. Keping-Keping Sosiologi Dari Pedesaan. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.1998. hal. 37

dengan ekonomi perkotaan. Pada waktu yang bersamaan, petani lapisan bawah yang kurang dapat memanfaatkan kredit tersebut tersingkir sehingga harus berurbanisasi ke kota-kota kecil. Lemahnya kemampuan memanfaatkan kredit oleh petani kecil dan menengah (dengan penguasaan sampai 0,75 ha) disebabkan keraguan mereka karena tipisnya keuntungan usaha, sehingga pengembalian kredit menjadi beresiko. Dalam hal pelapisan sosial di desa Jawa, belum terjadi polarisasi antar lapisan, namun baru pada stratifikasi yang berlanjut.

Bagi petani kecil yang terlibat dalam pekerjaan pertanian, sebagian besar adalah buruh tani yang bekerja kepada petani besar dalam sebuah hubungan yang kapitalistik. Revolusi hijau mendorong perkembangan model kapitalisme pedesaan karena proses pertanian sudah menjadi bagian dari usaha modern dengan melibatkan modal bank. Proses pembangunan revolusi hijau telah membawa pertanian baru yang memiliki nilai-nilai sangat berbeda dengan kebudayaan pertanian tradisional.

Beberapa komoditas yang menjadi perhatian utama dalam pencapaian swasembada pangan:

- Padi

Dalam kurun waktu satu dasa warsa ke depan Indonesia harus mampu mandiri dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi masyarakat-nya. Dengan asumsi pertumbuhan penduduk rata-rata per tahun 1,5% dan impor beras sekitar 1,5 - 2 juta ton pada tahun 2003 dan produksi dalam negeri sekitar 52 juta ton, maka untuk mencapai

swasembada pada tahun 2010 diperlukan trend peningkatan produksi sebesar 1,8 – 2,1% pertahun. Peningkatan ini sangat rasional dan dapat dilakukan dengan melihat potensi produk-tivitas yang dapat ditingkatkan dan potensi ketersediaan lahan baru yang dapat dibuka seperti lahan pasang surut, lebak dan lahan kering untuk padi.¹⁹⁴

- Jagung

Pada tahun 2002 impor jagung mencapai 2,2 juta ton dan sejak tahun 2000 pertumbuhan produksinya menunjukkan trend yang cenderung negatif. Melihat potensi yang ada bahwa hal upaya memacu produksi jagung dalam 10 tahun kedepan masih dapat dilakukan, bahkan sekalipun untuk dapat mencapai surplus (ekspor). Dengan menciptakan tingkat pertumbuhan produksi 2% sampai 6,5% per tahun maka pada tahun 2010 Indonesia akan dapat mengekspor jagung. Hal ini sangat rasional untuk dapat diwujudkan dan dicapai mengingat masih banyak lahan tidur dan lahan kering potensial yang dapat dimanfaatkan secara optimal untuk dapat meningkatkan produksi jagung. Peluang penerapan teknologi produktivitas Bio hayati organic dan penerapan benih hibrida untuk meningkatkan produktivitas dari rata-rata 3,5 ton/ha menjadi lebih dari 6,5 ton/ha di lahan tersebut masih sangat rasional apalagi

¹⁹⁴ Sri Adiningsih J., M. Soepartini, A. kusno, Mulyadi, dan Wiwik Hartati. 1994. *Teknologi untuk Meningkatkan Produktivitas Lahan Sawah dan Lahan Kering*. Prosiding Temu Konsultasi Sumberdaya Lahan Untuk Pembangunan Kawasan Timur Indonesia di Palu 17 – 20 Januari 1994.

agribisnis jagung telah didukung dengan tersedia dan kesiapan stakeholder dari hulu sampai hilirnya.¹⁹⁵

- Kedelai

Upaya mendongkrak produksi kedelai memang berat mengingat ada sekitar 70% kebutuhan kedelai dipenuhi dari impor. Terus membanjirnya impor kedelai tahun 2000 memiliki dampak yang tragis bagi petani kedelai dan untuk dapat mencapai imbang impor harus ada perlakuan khusus dengan mengembalikan kepercayaan petani kembali bertanam kedelai. Upaya perimbangan impor dan pertumbuhan produksi kedelai jika produksi dapat terus ditingkatkan secara linear dari 13% di tahun 2003 terus tumbuh meningkat hingga 20% pada tahun 2010. Selama dasawarsa ke depan (2003 - 2013), yang rasional dilakukan adalah menekan impor dengan substitusi dari produksi dalam negeri sampai tinggal 10 - 20% impor. Hal ini relevan dengan kondisi saat ini dan dapat terjadi jika ada pengaturan tata niaga untuk kepastian harga yang layak saat petani panen raya dan menciptakan produktivitas kedelai yang tinggi sehingga menurunkan biaya produksinya per satuan hasil.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Ibid

¹⁹⁶ Mashar Ali Zum, 2000, *Teknologi Hayati Bio P 2000 Z Sebagai Upaya untuk Memacu Produktivitas Pertanian Organik di Lahan Marginal*. Makalah disampaikan Lokakarya dan pelatihan teknologi organik di Cibitung 22 Mei 2000.

Menerapkan kebijakan tata niaga kedelai, pembatasan impor (tarif bea masuk) dan insentif/subsidi bagi petani produsen dipandang perlu pada komoditas ini karena merupakan komoditi hajat hidup orang banyak (Inkopti, 2001), jika memang keputusan kemandirian pangan sebagai keputusan politik untuk ketahanan pangan. Persoalan teknologi produktivitas kedelai dan lahan sebenarnya bukan lagi sebagai permasalahannya, hanya saja jika petani tidak diberikan subsidi teknologi, produktivitasnya tetap rendah (< 1,2 ton/ha) dan biaya produksi per satuan produk menjadi tinggi sehingga ke depannya tidak dapat bersaing dipasaran bebas. Upaya ini perlu dilakukan dengan menerapkan kebijakan yang simultan untuk merangsang pertumbuhan tinggi baik dengan melibatkan stakeholder pelaku bisnis kedelai dari hulu hingga hilir, teknologi, petani, perbankan dan pemerintah.¹⁹⁷

Harus diciptakan kondisi yang kondusif untuk memberikan perlindungan pada petani. menciptakan dan mewujudkan kemandirian pangan nasional agar lebih ditekankan pada peran petani serta stakeholder yang mengawal sistem produksi dari keterjaminan penyediaan teknologi, sarana produksi hingga industri hilirnya. Fasilitas kebijakan yang

¹⁹⁷ Anonim. 2003. *Penelitian dan Pengembangan tanaman Pangan dalam Kaitannya dengan Sistem Pertanian Organik*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan.

memberikan kemudahan petani pangan mendapatkan subsidi teknologi, mekanisasi dan fasilitasi penunjang budidaya (seperti infrastruktur untuk pertanian seperti irigasi dan jalan, dan kredit produksi), perlindungan pasar serta kebijakan impor terbatas diperlukan untuk kembali menggairahkan pertanian pangan.

Dalam hal ini perlu adanya rencana dan pedoman yang jelas dan sistematis sebagai komitmen bagi stakeholder khususnya dari pemerintah melalui Departemen Pertanian dan departemen terkait dalam mewujudkan kemandirian pangan nasional yang tangguh sebagai keputusan nasional yang didukung oleh pemerintah daerah sebagai pelaksana di lapangan.

Upaya menciptakan kemandirian pangan dengan mengembangkan produksi sumber pangan alternatif substitusi pangan impor dilakukan seiring dengan pemacuan tiga komoditi pangan utama di atas. Sumber pangan karbohidrat yang dapat dimanfaatkan untuk substitusi pangan impor seperti kentang, jagung putih dan umbi-umbian. Mengembangkan sumber pangan alternatif ini justru memiliki nilai ekonomis tinggi karena disamping produktivitas per hektarnya tinggi, pangan tersebut sebagai bahan baku industri. Dengan keragaman sumber bahan pangan yang dikonsumsi dan dapat diproduksi di dalam negeri diharapkan dapat menekan impor pangan secara nyata dan mengurangi ketergantungan pangan dari luar negeri sehingga ketahanan dan kemandirian pangan nasional semakin mantap.

C. Strategi Keamanan Pangan di Bidang Pertanian

Pada tahun 2005, harian Kompas memberitakan, banyak anak menderita gizi buruk atau bahkan busung lapar di beberapa wilayah. Misalnya, 66.685 anak di Nusa Tenggara Timur (Kompas, 7/6/2005), sekitar 49.000 anak di Nusa Tenggara Barat (Kompas, 4/4/2005), 425 anak di Boyolali (Kompas, 7/6/2005), 11.368 anak di Sumba Barat (Kompas, 16/6/2005), dan masih banyak lagi, menderita gizi buruk yang sangat memprihatinkan, dan sebagian dari mereka meninggal dunia karena orang tuanya tidak bisa memenuhi gizi anaknya.¹⁹⁸

Peristiwa gizi buruk di awal tahun 2005 yang melanda NTB, NTT, Sumba, dan lain-lain itu yang menjadi korban rawan pangan justru adalah para petani miskin yang tinggal di pedesaan. Itu yang sempat diekspose di media, belum terhitung yang lolos dari pengamatan media. Persoalan yang dihadapi pemerintah dalam mengatasi kerawanan pangan menyangkut lima aspek: 1) Ketersediaan pangan, 2) Distribusi pangan, 3) Konsumsi pangan, 4) Pemberdayaan masyarakat, dan 5) Manajemen.¹⁹⁹

Dari lima aspek di atas, menarik untuk dibahas perihal distribusi pangan. Pada aspek ini permasalahan yang muncul

¹⁹⁸ Nganro, Noorsalam Rahman. 2009. Dukungan Kebijakan Pemerintah dalam Pengembangan Komoditas Pertanian yang Mendukung Ketahanan Pangan Nasional. Kementerian Negara Riset dan Teknologi. Jakarta.

¹⁹⁹ Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas. 2013. Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian. Jakarta.

secara teknis meliputi 4 (empat) hal ialah:²⁰⁰ (1) Belum memadainya infrastruktur, prasarana distribusi darat dan antar pulau yang dapat menjangkau seluruh wilayah konsumen, (2) belum merata dan memadainya infrastruktur pengumpulan, penyimpanan dan distribusi pangan, kecuali beras, (3) sistem distribusi pangan yang belum efisien, dan (4) bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar musim menuntut kecermatan dalam mengelola sistem distribusi pangan agar pangan tersedia sepanjang waktu di seluruh wilayah konsumen. Sementara yang berkaitan dengan aspek sosial ekonomi adalah:²⁰¹ (1) belum berperannya kelembagaan pemasaran hasil pangan secara baik dalam menyangga kestabilan distribusi dan harga pangan, (2) masalah keamanan jalur distribusi dan pungutan resmi pemerintah pusat dan daerah serta berbagai pungutan lainnya, sepanjang jalur distribusi dan pemasaran telah menghasilkan biaya distribusi yang mahal dan akibatnya meningkatkan harga produk pangan.

Ada empat akar permasalahan pada distribusi pangan yang dihadapi:²⁰² (1) dukungan infrastruktur, yaitu kurangnya dukungan akses terhadap pembangunan sarana jalan, jembatan dan lainnya, (2) sarana transportasi, yakni kurangnya perhatian pemerintah dan masyarakat didalam pemeliharaan sarana

²⁰⁰ Ibid

²⁰¹ Ibid

²⁰² Nurindrawati, Marliyati S.A., Heryanto, Y. 2008. Analisis Pola dan Strategi Penyediaan Pangan Rumah Tangga Petani Hutan Kemasyarakatan Kabupaten Lampung Barat. *Jurnal Gizi dan Pangan* (3) 192-197.

transportasi kita, (3) sistem transportasi, yang dianggap masih kurang efektif dan efisien. Selain itu juga kurangnya koordinasi antara setiap moda transportasi mengakibatkan bahan pangan yang diangkut sering terlambat sampai ke tujuan, (4) masalah keamanan dan pungutan liar, yakni pungutan liar yang dilakukan oleh preman sepanjang jalur transportasi di Indonesia masih sering terjadi.

Untuk itulah masalah rawan pangan segera dicarikan solusinya, agar ketersediaan pangan dapat diwujudkan di seluruh wilayah tanah air. Misalnya, implementasi UU Pokok Agraria no. 5 tahun 1960, agar para petani memiliki cukup lahan pertanian untuk keperluan produksi pangan. Perlu adanya perubahan *mind set* masyarakat, agar yang namanya pangan itu tidak hanya sekedar beras, jagung, tapi ubi-ubian, sagu, dan lain-lain, perlu juga dibudidayakan untuk memenuhi kebutuhan pangan kita. Keanekaragaman pangan inilah yang mungkin bisa menjadi makanan alternatif untuk terbebas dari ancaman kelaparan.

Sejumlah faktor dianggap berperan penting sebagai faktor penentu ketahanan pangan nasional. Faktor-faktor tersebut meliputi (1) lahan, (2) infrastruktur, (3) teknologi dan sumberdaya manusia, (4) energi, (5) dana, (6) lingkungan fisik, (7) relasi kerja, dan (8) ketersediaan input lainnya. Berikut penjelasan masing-masing faktor (Tambunan, 2008).

a. Lahan

Menurutnya Badan Pertanahan Nasional (BPN), Rata-rata tahunan konversi lahan sawah secara nasional sebesar 100.000 ha. Seluas 35.000 ha diantaranya adalah lahan sawah beririgasi. Dengan asumsi konversi yang sama, diperkirakan pada tahun 2030 Indonesia akan kehilangan 2,42 juta ha lahan sawah.²⁰³

Keadaan tersebut diperparah dengan lemahnya pemerintah dalam melindungi lahan milik petani miskin yang dijual kepada orang kaya atau pengusaha besar. Petani yang sudah kehilangan tanahnya menjadi buruh-buruh tani bagi pemilik-pemilik baru tersebut jika lahan tersebut tetap untuk pertanian. Bila lahan tersebut tidak lagi untuk pertanian, petani miskin cenderung akan berpindah ke usaha lain non pertanian.

Selain konversi lahan dan penguasaan lahan oleh orang yang tidak berkecimpung di bidang pertanian, laju degradasi lahan juga merupakan masalah serius. Hal ini disebabkan karena menurunnya tindakan konservasi lahan sebagai akibat dari menurunnya orientasi ke lahan pertanian. Keadaan ini akan mendorong penurunan kesuburan lahan. Prabowo²⁰⁴ melihat bahwa masalah kesuburan atau

²⁰³ Prabowo, A. Y. 2007. Teknis Budidaya Agrokomplek. http://www.budidaya_kentang.com.

²⁰⁴ Ibid

kejujuran tingkat produktivitas lahan (*levelling off*) pertanian di Indonesia semakin serius. Ada suatu korelasi positif antara tingkat kesuburan lahan dan tingkat produktivitas pertanian. Perlu adanya solusipenerapan secara tegas Undang-Undang Pokok Agraria, proses sertifikasi lahan pertanian harus dipercepat atau dipermudah, rencana tata ruang harus melindungi lahan pertanian yang produktif dan subur, dan pembelian lahan petani secara "paksa" atau untuk tujuan-tujuan yang sebenarnya tidak terlalu perlu (seperti lapangan golf, apartemen mahal, pertokoan mewah) harus dihentikan.

b. Infrastruktur

Irigasi dan waduk merupakan bagian terpenting dari infrastruktur pertanian. Ketersediaan jaringan irigasi yang baik secara kuantitas tetapi juga kualitas, dapat meningkatkan volume produksi dan kualitas komoditas pertanian tanaman pangan. Perlu adanya solusi pembangunan infrastruktur perdesaan diseluruh pelosok tanah air, terutama di daerah-daerah sentra pertanian. Termasuk menambah irigasi dan waduk serta yang rusak segera diperbaiki.

c. Teknologi dan Sumber Daya Manusia

Teknologi dan SDM merupakan faktor produksi yang saling melengkapi. Dapat dipastikan bahwa pemakaian teknologi dan input modern tidak akan menghasilkan

produk yang optimal apabila kualitas pengetahuan atau wawasan petani rendah. Pada umumnya masyarakat petani di Indonesia memiliki pendidikan formal yang rendah. Pendidikan formal yang rendah berakibat kurang terbukanya wawasan dan lambannya penerapan inovasi baru.

Beberapa persoalan terkait dengan kualitas SDM yang berpengaruh pada produksi pertanian adalah rendahnya pengetahuan petani terhadap perubahan iklim atau terbatasnya akses informasi perkiraan iklim. Di masa lampau sebenarnya petani Jawa punya kemampuan dalam prediksi iklim yang dikenal sebagai pranoto mongso. Namun dengan adanya revolusi hijau dengan benih yang relatif adaptif dalam berbagai iklim, pengetahuan pranoto mongso sudah memudar. Demikian juga dengan keahlian menyiapkan benih sendiri dengan bibit yang menyesuaikan kondisi iklim, juga sudah hilang.

Memudarnya pengetahuan lokal yang dimiliki petani tidak selalu diikuti oleh kemampuan memahami pengetahuan modern bidang pertanian. Misalnya saja relatif rendahnya jumlah traktor per ha di Indonesia memunculkan pertanyaan disebabkan karena rendahnya petani dalam beradaptasi dengan teknologi. Hal ini terjadi karena rendahnya pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan, sehingga sulit untuk segera menerima inovasi baru. Namun

demikian ada kemungkinan disebabkan faktor lain seperti biaya pemakaian dan pemeliharannya yang mahal lahan yang dikerjakan kecil sehingga traktor menjadi tidak efisien, serta hambatan budaya. Perlu adanya solusiberupa pemberdayaan petani lewat pelatihan, penyuluhan, dan bantuan teknis secara intensif. Peran perguruan tinggi dan lembaga litbang setempat sangat penting.

d. Energi

Arti penting energi bagi kegiatan pertanian melalui dua peran. Peran pertama adalah secara langsung dan yang kedua secara tidak langsung. Secara langsung energi berupa listrik atau BBM yang digunakan oleh petani dalam kegiatan bertani, misalnya dalam menggunakan traktor. Untuk peran teknologi yang tidak langsung adalah energi yang digunakan oleh pabrik sarana produksi pertanian seperti pabrik pupuk maupun pabrik yang membuat input pertanian lainnya. Perlu adanya solusidalam melaksanakan kebijakan kenaikan harga energi / pemotongan subsidi energi akibat harga BBM yang terus naik. Subsidi energi terhadap petani dan sektor-sektor yang mendukung pertanian seperti pabrik pupuk dan transportasi harus dipertahankan atau diadakan. Hal ini bisa dalam bentuk antara lain harga energi yang murah bagi petani atau dana khusus yang diberikan langsung ke petani.

e. Dana

Di Indonesia investasi sektor pertanian selalu paling sedikit dalam memperoleh kredit perbankan. Data sensus penduduk tahun 2003 menunjukkan bahwa 85,43% petani membiayai kegiatan bertani dengan menggunakan uang sendiri. Ada dua alasan perbankan enggan memberikan kredit kepadapetani terutama petani-petani makanan pokok seperti padi/beras. Alasan pertama adalah karena pertanian padi bukan merupakan suatu bisnis yang menghasilkan keuntungan besar. Panen yang menghasilkan keuntungan besar sangat jarang karena harga beras tidak bisa naik terlalu tinggi. Alasan kedua adalah tidak adanya aset yang bisa digunakan sebagai jaminan kredit. Perlu adanya solusi di perbankan yang diberi semacam insentif untuk memperluas akses petani ke kredit perbankan, atau dengan cara pengadaan dana khusus.²⁰⁵

f. Keadaan lingkungan fisik

Pemanasan global sebagai salah satu pemicu perubahan iklim berperan dalam menyebabkan krisis pangan mengingat pertanian pangan di Indonesia masih sangat mengandalkan pada pertanian sawah yang berarti

²⁰⁵ Mashar Ali Zum, 2000, *Teknologi Hayati Bio P 2000 Z Sebagai Upaya untuk Memacu Produktivitas Pertanian Organik di Lahan Marginal*. Makalah disampaikan Lokakarya dan pelatihan teknologi organik di Cibitung 22 Mei 2000.

sangat memerlukan air yang tidak sedikit.²⁰⁶ Sebagai negara kepulauan tropis, Indonesia sangat dirugikan dengan pemanasan global. Diantara kerugian tersebut adalah adanya kejadian kemarau berkepanjangan, meningkatnya frekuensi cuaca ekstrim, naiknya risiko banjir akibat curah hujan yang tinggi, dan hancurnya keanekaragaman hayati. Dampak langsung dari pemanasan global terhadap pertanian di Indonesia adalah penurunan produktivitas dan tingkat produksi sebagai akibat terganggunya siklus air karena perubahan pola hujan dan meningkatnya frekuensi anomali cuaca ekstrim yang mengakibatkan pergeseran waktu, musim, dan pola tanam.²⁰⁷ Perlu adanya solusi berupa usaha-usaha mengurangi pemanasan global harus sudah merupakan salah satu prioritas pembangunan jangka panjang ekonomi pada umumnya dan sektor pertanian pada khususnya. Disini termasuk penggundulan hutan, pencemaran air sungai dan laut, pembangunan perumahan di tanah-tanah resapan air harus dihentikan.

g. Relasi Kerja

Relasi kerja akan menentukan proporsi nisbah ekonomi yang akan dibagi kepada para pelaku ekonomi dipedesaan.

²⁰⁶ Wibowo, R., 2000. *Penyediaan Pangan dan Permasalahannya*. Wibowo, R. (Editor). Pertanian dan pangan. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

²⁰⁷ Andestina, 2001. *Kajian Indikator Ketahanan Pangan Tingkat Rumah Tangga: di Propinsi Jawa Tengah*. Pusat Studi Kebijakan Pangan dan Gizi (PSKPG) Lembaga Penelitian, Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Dalam kata lain, pola relasi kerja yang ada di sektor pertanian akan sangat menentukan apakah petani akan menikmati hasil pertaniannya atau tidak. Untuk mengidentifikasi bagaimana pola relasi kerja yang berlaku selama ini di Indonesia bisa dilakukan dengan memakai beberapa indikator, diantaranya nilai tukar petani (NTP).

NTP adalah rasio antara indeks harga yang diterima petani, yakni indeks harga jual outputnya, terhadap indeks harga yang dibayar petani, yakni indeks harga input-input yang digunakan untuk bertani, misalnya pupuk, pestisida, tenaga kerja, irigasi, bibit, sewa traktor, dan lainnya. Berdasarkan rasio ini, maka dapat dikatakan semakin tinggi NTP semakin baik profit yang diterima petani, atau semakin baik posisi pendapatan petani. Kesejahteraan petani akan meningkat apabila selisih antara hasil penjualannya dan biaya produksinya bertambah besar, atau nilai tambahnya meningkat. Jadi besar kecilnya nilai tambah petani ditentukan oleh besar kecilnya NTP.

Sistem agrobisnis di Indonesiamenjadikan nilai NTP petani cenderung rendah. Hal ini terjadi karena pada sisi suplai yang berhubungan dengan pasar input pertanian seperti seperti pupuk dan pestisida, petani menghadapi kekuatanmonopolistik. Sementara pada sisi penawaran yang berhubungan dengan pasar output yaitu penjualan hasil pertanian, petani menghadapi kekuatan monopsonistis.

Perlu adanya solusi kebijakan penetapan harga pertanian, sistem perpajakan, dan lainnya harus menciptakan *fair market* yang juga menguntungkan petani.

h. Ketersediaan Input Lainnya

Tanpa ketersediaan sarana produksi pertanian dalam jumlah memadai dengan kualitas baik dan relatif murah, sulit diharapkan petani, yang pada umumnya miskin, akan mampu meningkatkan produksi komoditas pertanian. Salah satu input pertanian yang cukup penting adalah pupuk. Namun harga pupuk yang meningkat terus merupakan hambatan serius bagi pertumbuhan pertanian di Indonesia. Pemerintah selama ini kelihatan kurang konsisten dalam usahanya memenuhi pupuk bersubsidi untuk petani. Dikurangi atau dihapuskannya subsidi pupuk tentu berdampak langsung pada kenaikan biaya produksi padi, karena pupuk termasuk salah satu komponen utamanya. Banyak pengamat menyimpulkan bahwa salah satu penyebab sulitnya petani mendapatkan pupuk karena masalah distribusi. Selain itu masalah birokrasi sering sebagai penyebab kelangkaan pupuk di pasar eceran padasaat petani sangat membutuhkan. Perlu adanya solusi untuk menghindari kelangkaan pupuk yang disebabkan oleh praktek-praktek penimbunan atau kemacetan produksi.

Tantangan untuk mewujudkan ketahanan pangan berkelanjutan dalam kurun waktu tertentu misalnya 10 tahun ke

depan diharapkan dapat diprediksi dengan lebih akurat. Tantangan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu tantangan dari sisi penawaran atau penyediaan pasokan pangan dan dari sisi permintaan atau kebutuhan dan pemanfaatan pangan.

Dari sisi penyediaan pasokan, paling tidak ada lima hal yang perlu mendapat perhatian. *Pertama*, kendala sumber daya alam. Kompetisi pemanfaatan lahan termasuk perairan dan air akan semakin tajam karena adanya sasaran pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan peningkatan penduduk dalam persentase dan jumlah yang besar. Pada saat ini angka konversi lahan pertanian yang sering dikemukakan kepada publik oleh para pejabat atau akademisi berkisar antara 60.000 ha sampai 100.000 ha per tahun. Kualitas lahan dan air juga makin terdegradasi karena dampak penggunaan pupuk kimia dan pestisida yang terus menerus digunakan dalam kurun waktu panjang dan limbah industri yang merembes ke lahan pertanian. Selain itu, prasarana pertanian yang sudah ada juga sebagian rusak.²⁰⁸ Sebagai contoh, menurut Direktur Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum (2013) sekitar 36 persen atau 2,6 juta ha dari total 7,2 juta ha jaringan irigasi rusak. Kondisi ini saja sudah akan menurunkan kapasitas produksi

²⁰⁸ Suryana, A. 2014. Mewujudkan Ketahanan dan Kemandirian Pangan dalam Bingkai Anti Korupsi. Disampaikan dalam Pertemuan Komitmen Anti Korupsi untuk Mewujudkan Wilayah Anti Korupsi di Lingkup Kementerian Pertanian. Diselenggarakan Inspektorat Jenderal Kementerian Pertanian, 18 Maret 2014. Yogyakarta.

pangan nasional, karena produksi pangan Indonesia masih berbasis lahan (*land base*).

Kedua, dampak perubahan iklim global. Dalam tiga tahun terakhir ini, kejadian iklim ekstrem di Indonesia terasa lebih nyata. Masyarakat mengalami kejadian fenomena iklim ekstrem yang frekuensinya makin sering. Pola dan intensitas curah hujan yang berbeda dari sebelumnya, kenaikan temperatur udara, banjir dan kekeringan yang semakin sering terjadi, dan intensitas serangan hama serta penyakit yang semakin tinggi, merupakan beberapa gejala perubahan iklim yang dapat berdampak pada penurunan produktivitas tanaman pangan. Oleh karena itu, diperlukan penyesuaian dalam proses usahatani pangan seperti penyesuaian waktu tanam, pola tanam, penggunaan varietas yang lebih tahan terhadap cekaman iklim, dan pengelolaan air secara efisien.²⁰⁹

Para peneliti di *International Rice Research Institute* (IRRI) dengan menggunakan data rentang waktu tahun 1979 sampai 2003 menyimpulkan rata-rata tahunan temperatur maksimum dan minimum telah meningkat masing-masing sebesar 0,35 dan 1,23 derajat Celsius. Lebih lanjut para peneliti tersebut berpendapat produktivitas padi dapat menurun 10 persen untuk setiap kenaikan 1 derajat Celsius temperatur minimum di malam hari di musim tanam pada musim kering (Peng *et al.*, 2004).

²⁰⁹ Ibid

Penelitian pada tanaman padi di Sulawesi Utara menyimpulkan hal serupa, kenaikan suhu udara 1 derajat Celsius dan curah hujan 5 persen, dapat menurunkan produksi padi sekitar 7,7 persen (Hosang *et al.*, 2012). Sementara itu, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (2011) telah melakukan *review* komprehensif mengenai dampak negatif perubahan iklim terhadap produksi berbagai komoditas pertanian melalui beberapa variabel, seperti perubahan pola curah hujan, suhu udara, dan kenaikan muka air laut. Hasil *review* juga menyimpulkan perubahan iklim global mempunyai dampak negatif terhadap produktivitas berbagai tanaman pangan.

Ketiga, pertanian Indonesia dicirikan atau didominasi oleh usahatani skala kecil. Berdasarkan data Sensus Pertanian 2013 dari BPS, jumlah rumah tangga petani sebanyak 26,14 juta dengan rata-rata penguasaan lahan 0,98 ha dan sekitar 56 persen atau 14,6 juta rumah tangga rata-rata mengusahakan lahan di bawah 0,5 ha. Sementara itu, rata-rata penguasaan lahan petani padi sawah kurang dari 0,2 ha.²¹⁰ Petani kecil ini dihadapkan pada persoalan klasik yang belum berhasil diatasi dengan baik, seperti keterbatasan akses terhadap pasar, permodalan, informasi, dan teknologi. Bila tidak ada rekayasa sosial untuk

²¹⁰ Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas. 2013. Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian. Jakarta.

mengatasi permasalahan tersebut, akan sangat berat bagi Indonesia untuk mencapai ketahanan pangan berkelanjutan.

Keempat, adanya ketidakseimbangan produksi pangan antarwilayah. Hampir untuk semua komoditas, proporsi produksi pangan di Jawa lebih dari 50 persen dari produksi pangan nasional. Ketidakseimbangan ini akan meningkatkan permasalahan upaya pemerataan pangan dan ongkos distribusi pangan, sehingga mempersulit penyediaan pangan secara spasial merata ke seluruh daerah di Indonesia. Bila tidak dilakukan pembangunan infrastruktur dan sistem logistik pangan antarwilayah, akan sulit untuk mengatasi ketidakseimbangan produksi antar wilayah.²¹¹

Kelima, proporsi kehilangan hasil panen dan pemborosan pangan masih cukup tinggi. Kehilangan pangan (*food losses*) karena ketidaktepatan penanganan pangan mulai dari saat panen sampai dengan pengolahan dan berlanjut pada pemasaran, dipercayai masih sekitar 10 persen sampai 20 persen, bergantung pada komoditas, musim, dan teknologi yang digunakan. Sementara itu, pemborosan pangan (*food waste*) yang terjadi mulai dari pasar konsumen akhir sampai dibawa dan disimpan di rumah, lalu disajikan di meja makan namun tidak dimakan, diperkirakan mencapai lebih dari 30 persen. FAO melaporkan sepertiga dari bagian pangan yang dapat

²¹¹ Suryana, A. 2014. Op.cit

dikonsumsi terbuang percuma atau diborosan (FAO, 2011b). Demikian juga permasalahan pemborosan pangan di Indonesia cukup besar, seperti banyaknya makanan yang terbuang di restoran, resepsi pernikahan, atau acara rapat/pertemuan, bahan pangan yang terbuang sebelum dimasak, dan makanan yang sudah disajikan di meja makan di rumah namun tidak termakan seluruhnya.

Walaupun sudah lama disadari adanya kehilangan hasil pangan pada saat penanganan dan distribusinya, namun belum ada program pemerintah yang berhasil mengatasinya secara tuntas. Sementara itu, untuk mengatasi persoalan pemborosan pangan diperlukan pemahaman dan kesadaran akan besarnya nilai ekonomi yang dibuang percuma dari para pelaku pada sistem distribusi dan pemasaran, anggota rumah tangga, maupun aparat pemerintah.

Sebagai salah satu prioritas kebijakan untuk mewujudkan misi Indonesia yang sejahtera, sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, pembangunan sektor pertanian diharapkan dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional.

Di sektor pertanian banyak sekali permasalahan yang dapat menghambat dalam meningkatkan jumlah produksi pangan, hal ini disebabkan oleh beberapa masalah diantaranya menurunnya jumlah sumber daya manusia petani serta masih rendahnya kualitas petani dalam hal informasi dan teknologi

pertanian, lemahnya akses modal yang didapat petani untuk mengembangkan usaha pertanian, berkurangnya lahan pertanian akibat adanya alih fungsi lahan untuk pengembangan Industri dan pertanian dan masih kurangnya peran lembaga penunjang atau pendukung sektor pertanian.

Dengan memperhatikan permasalahan dan kondisi sektor pertanian seperti diuraikan diatas maka diperlukan kebijakan, strategi dan upaya didalam meningkatkan pembangunan sektor pertanian sehingga dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional melalui beberapa hal berikut ;

- a. Meningkatkan kapasitas sumber daya manusia petani melalui penyuluhan serta upaya meningkatkan kualitas SDM petani melalui kegiatan pendidikan dan pelatihan pertanian sehingga pengetahuan informasi dan teknologi pertanian dapat dikuasai oleh petani.
- b. Penguatan peran lembaga ekonomi petani melalui peningkatan modal usaha tani seperti Koperasi pertanian.
- c. Penerapan inovasi teknologi budi daya pertanian dengan memanfaatkan lahan-lahan non produktif sehingga dapat dijadikan lahan produktif pertanian.
- d. Pembangunan dan pengembangan infrastruktur pertanian seperti lahan, air, jalan desa, perluasan areal panen serta infrastruktur perbenihan.
- e. Peningkatan kerjasama pemanfaatan dan perluasan kredit pertanian melalui lembaga keuangan mikro di pedesaan.

- f. Penyediaan bantuan benih atau bibit kepada petani dan pemberdayaan kelembagaan perbenihan/ Perbibitan.
- g. Pengembangan sistem cadangan pangan dan pemberdayaan pangan lokal serta mutu dan keamanan pangan.
- h. Pengembangan Pertanian Terpadu dengan tetap memperhatikan Lingkungan Hidup.

Pembangunan sektor pertanian yang merupakan salah satu unsur peningkatan produksi pangan guna menjamin ketersediaan pangan melalui beberapa upaya diatas tentunya akan dapat meningkatkan ketersediaan pangan sehingga pada akhirnya akan meningkatkan pula ketahanan pangan nasional.

Untuk menghadapi tantangan dan permasalahan seperti diuraikan di atas agar dapat dicapai ketahanan pangan berkelanjutan menuju 2025, perlu ada penyesuaian atau perubahan arah kebijakan yang saat ini diimplementasikan. Perubahan pendekatan arah kebijakan yang disarankan meliputi tujuan, cara, dan sasaran pembangunan ketahanan pangan.

Pertama, tujuan untuk mencapai swasembada pangan diubah menjadi mencapai kemandirian pangan. Dengan pendekatan swasembada, seringkali untuk pencapaiannya dilakukan dengan mengabaikan prinsip efisiensi usaha dan kelayakan teknis, ekonomi, ataupun sosial, sehingga dapat terjadi misalokasi sumber daya untuk pembangunan. Dengan pendekatan kemandirian pangan, sesuai arahan UU Pangan, pencapaiannya dapat dilakukan dengan meningkatkan

kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beranekaragam dengan memanfaatkan potensi sumber daya (alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal) secara bermartabat. Praktik operasional pencapaiannya dapat dilakukan dengan menerapkan prinsip keunggulan komparatif atau kompetitif, dan prinsip efisiensi dan daya saing. Dengan pendekatan ini, dalam RPJMN harus sudah ditetapkan rancangan pengembangan produksi pangan ke dalam tiga kelompok komoditas, yaitu: (a) jenis komoditas pangan yang dapat dikembangkan tidak hanya mencapai swasembada tetapi juga mengisi pasar ekspor (promosi ekspor), (b) jenis pangan yang memiliki potensi untuk dikembangkan sehingga dapat memenuhi seluruh kebutuhan dalam negeri dengan pemanfaatan teknologi yang telah tersedia dan dapat diimplementasikan segera (substitusi impor), dan (c) beberapa jenis pangan yang memang sebagian atau seluruhnya terpaksa harus diimpor karena ada permintaan untuk pangan tersebut di dalam negeri, namun Indonesia belum memiliki daya saing untuk memproduksinya.

Kedua, cara pencapaian ketahanan pangan melalui peningkatan produksi pangan diubah menjadi peningkatan pendapatan petani dan masyarakat perdesaan. Untuk melaksanakan pendekatan ini, UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah memberikan tuntunan cara memberdayakan petani untuk

meningkatkan produktivitas, efisiensi dan daya saing. Untuk para petani kecil yang mengusahakan lahan rata-rata kurang dari 1,0 ha, dalam upaya meningkatkan efisiensi dan keuntungan petani, rekayasa sosial-ekonomi seperti usahatani korporasi (*corporate farming*), usahatani koperasi (*cooperative farming*), atau pendekatan sekolah lapang (*field school approach*) dapat dipertimbangkan untuk diterapkan secara luas.

Ketiga, sasaran pemenuhan konsumsi pangan secara kuantitas diubah menjadi pemenuhan konsumsi pangan yang beragam bergizi seimbang dan aman (B2SA). Untuk itu perlu dilakukan promosi penganekaragaman pangan dari sisi penyediaan dan sisi pemanfaatannya. Pengembangan sumber pangan dan jenis makanan baru yang mempunyai cita rasa, citra, dan harga yang bersaing perlu dilakukan. Di sisi lain, kampanye diversifikasi konsumsi pangan dengan meningkatkan pemahaman masyarakat akan pentingnya mengkonsumsi pangan B2SA perlu dijadikan gerakan nasional. Untuk itu, pemanfaatan teknologi pangan dalam rangka pengembangan produk pangan baru atau memperkenalkan pola konsumsi dan pemanfaatan pangan berbasis sumber pangan lokal menjadi suatu keharusan.

Dengan ketiga pendekatan baru untuk menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2025, strategi umum pembangunan ketahanan pangan adalah untuk: (1) mengembangkan kapasitas nasional dalam peningkatan

produksi pangan secara mandiri dan berkelanjutan; (2) mempromosikan diversifikasi pangan berbasis sumber daya pangan lokal untuk mencapai pola konsumsi pangan B2SA; (3) menyediakan pangan yang cukup dari sisi jumlah, keragaman, kualitas, dan keamanan, dengan tingkat harga terjangkau daya beli masyarakat luas, serta menjaga stabilitas harga pangan pokok; dan (4) menyediakan pangan bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan melalui pendistribusian bantuan pangan atau pangan bersubsidi.

Strategi menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2025 dikelompokkan menurut subsistem dalam sistem ketahanan pangan seperti diatur dalam UU Pangan, yaitu ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, dan pemanfaatan pangan. Seluruh strategi yang ditawarkan dalam artikel ini dirancang sejalan dengan arahan dari UU Pangan

a. Strategi Ketersediaan Pangan

Ketersediaan pangan merupakan subsistem pertama dari tiga subsistem dalam sistem ketahanan pangan dan pangkal dari upaya menwujudkan kemandirian dan kedaulatan pangan. Modal utama dalam mewujudkan ketersediaan pangan adalah kekayaan sumber daya yang beragam, ketersediaan teknologi, dan pengembangan kemitraan strategis dengan berbagai komponen pemangku kepentingan. Empat strategi yang diajukan dalam membangun ketersediaan pangan adalah sebagai berikut.

Pertama, membangun penyediaan pangan berasal dari produksi domestik dan cadangan pangan nasional. Bila dari kedua sumber pangan tersebut tidak dapat memenuhi atau mencukupi kebutuhan, pangan dapat diimpor dengan jumlah sesuai kebutuhan (UU Pangan pasal 14 dan 15). Untuk itu perlu upaya: (a) meningkatkan produksi pangan penting secara ekonomi, sosial, dan politik dengan menggunakan sumber daya domestik secara optimal; (b) membangun cadangan pangan pokok pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat yang kuat; dan (c) bila diperlukan, menetapkan kebijakan impor pangan yang dirancang secara cermat untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, namun tidak berdampak negatif terhadap agribisnis pangan domestik.

Kedua, untuk memberdayakan usaha pangan skala kecil yang menjadi ciri dominan pada ekonomi pertanian Indonesia, perlu dilakukan: (a) menyelaraskan atau mengintegrasikan aktivitas usaha pangan skala kecil ke dalam rantai pasok pangan (*food supply chain*) dan (b) upaya menghimpun usahatani skala kecil sehingga mencapai skala ekonomi dengan menerapkan rekayasa sosial-ekonomi seperti *corporate farming* atau *contract farming* dalam satu luasan skala tertentu, seperti telah disebutkan sebelumnya.

Ketiga, mempercepat diseminasi teknologi dan meningkatkan kapasitas petani dalam mengadopsi teknologi

tepat-guna untuk peningkatan produktivitas tanaman dan efisiensi usaha. Salah satu langkah operasional yang dapat dilakukan adalah meningkatkan kapasitas penyuluh dan petani, baik dari aspek teknis maupun kapabilitas manajerial dalam mengelola usahatani.

Keempat, mempromosikan pengurangan kehilangan pangan melalui pemanfaatan teknologi penanganan, pengolahan, dan distribusi pangan. Peningkatan aksesibilitas petani secara fisik dan ekonomi terhadap teknologi pengolahan pangan tersebut mutlak diperlukan. Selain itu, perlu upaya untuk mengurangi pemborosan pangan melalui gerakan pengurangan pemborosan pangan secara sistematis dan masif ke berbagai lapisan masyarakat dengan pendekatan sosial budaya.

b. Strategi Keterjangkauan Pangan

Subsistem ketejangkauan pangan terkait dengan aksesibilitas perseorangan terhadap pangan baik dari aspek fisik ataupun aspek ekonomi. Aspek fisik terkait dengan kualitas prasarana dan sarana transportasi, sistem distribusi dan logistik pangan, dan kebijakan pemasaran dan perdagangan pangan. Aspek ekonomi terkait dengan daya beli perseorangan dan rumah tangga yang dicerminkan oleh pendapatan dan sistem kekerabatan dalam mengatasi masalah pangan dalam suatu keluarga besar.

Dengan demikian, strategi keterjangkauan pangan meliputi: (1) memperkuat dan memfasilitasi pengembangan pemasaran dan perdagangan pangan yang efisien serta pengembangan pasar pangan di perdesaan; (2) menjaga stabilitas pasokan dan harga pangan pokok melalui pengelolaan cadangan pangan pokok pemerintah pusat dan daerah, dan memanfaatkan instrumen kebijakan perdagangan internasional pangan dengan mendahulukan pertimbangan kepentingan nasional namun juga selaras dengan kesepakatan internasional; (3) merevitalisasi sistem kelembagaan lumbung pangan masyarakat menjadi sistem cadangan pangan masyarakat yang dikelola dengan prinsip efisiensi ekonomi, namun tetap mempunyai fungsi sosial; dan (4) menyalurkan bantuan pangan ataupun pangan bersubsidi sesuai pola konsumsi pangan setempat bagi yang masyarakat miskin dan kekurangan pangan.

c. Strategi Pemanfaatan Pangan

Kualitas pemanfaatan pangan dipengaruhi oleh daya beli, selera, pengetahuan dan kesadaran gizi masyarakat, dan ketersediaan pangan itu sendiri. Pemanfaatan pangan merupakan muara dari suatu sistem ketahanan pangan karena akan menentukan kualitas perseorangan untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif. Karena itu, strategi pemanfaatan pangan tidak kalah pentingnya dengan dua strategi sebelumnya dalam sistem ketahanan pangan.

Strategi pemanfaatan pangan terdiri dari: (1) mempromosikan diversifikasi konsumsi pangan berdasarkan potensi sumber daya pangan lokal, keragaman makanan daerah, dan kearifan lokal, dengan acuan pola konsumsi pangan B2SA; (2) memperbaiki status gizi masyarakat melalui pengayaan atau fortifikasi untuk zat gizi tertentu pada pangan yang dikonsumsi sebagian besar masyarakat, seperti beras, minyak goreng, dan garam dan; (3) mengupayakan agar tercipta kemampuan untuk menjamin pangan yang diedarkan atau diperdagangkan kepada masyarakat mempunyai karakteristik aman, higienis, berkualitas, bergizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat.

BAB VI

KONSEPSI PERLINDUNGAN TANAH ADAT DALAM MENDUKUNG KETAHANAN MASYARAKAT ADAT

A. Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Masyarakat Adat

Boedi Harsono berpendapat bahwa pernyataan UUPA yang menyatakan bahwa Hukum Tanah Nasional (HTN) berdasarkan Hukum Adat²¹² dan bahwa HTN ialah Hukum Adat²¹³ menunjukkan adanya hubungan fungsional antara Hukum Adat dan HTN. Hukum Adat menurut pengertian yang sebenarnya, yaitu hukum aslinya golongan rakyat pri-bumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang

²¹² Indonesia (a), op. cit, Konsiderans 'Berpendapat huruf a' menyatakan "bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

²¹³ *Ibid*, Pasal 5 menyatakan "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama." Menurut TAP MPR No. II/MPRS/1960, 'Masyarakat Sosialis Indonesia' itu adalah 'masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.'

berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.²¹⁴

HTN 'berdasarkan' Hukum Adat berarti bahwa dalam pembangunan HTN, Hukum Adat berfungsi sebagai sumber utama dalam pengambilan bahan-bahan yang diperlukan; sedangkan pernyataan HTN 'ialah' Hukum Adat mengandung makna bahwa dalam hubungannya dengan HTN positif, norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai hukum yang melengkapi.²¹⁵ Oleh karena itu fungsi hukum adat dalam HTN ada 2 (dua): (1) sumber utama pembangunan HTN; dan (2) sumber pelengkap hukum tanah positif di Indonesia.²¹⁶ Hal ini berarti bahwa dalam hubungannya dengan HTN tertulis belum lengkap maka norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai pelengkap sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 56 UUPA dan Pasal 58 UUPA.²¹⁷ Dalam kaitan Hukum Adat, dengan sumber pembangunan HTN adalah: (1) konsep/falsafah; (2) asas-asas hukum; (3) lembaga-lembaga hukum dan (4) sistem pengaturan. Tegasnya konsepsi/falsafah, asas-asas, lembaga hukum serta sistem pengaturan yang menjadi isi politik HTN terutama diperoleh dari Hukum Adat.

²¹⁴ Boedi Harsono (f), *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Cetakan Kedelapan, Edisi Revisi, Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 201-202.

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 49.

²¹⁷ Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, *op. cit.*, hlm. 70.

HTN memiliki falsafah/konsepsi yang sama dengan Hukum Adat yakni komunalistis-religius itu sejalan dengan pandangan hidup masyarakat Indonesia asli dalam memandang hubungan antara manusia pribadi dengan masyarakat yang selalu mengutamakan/mendahulukan kepentingan masyarakat. Di dalam Hukum Adat dikenal suatu asas “Didalam hak-hak individu selalu terlekat hak masyarakat” hal ini merupakan perwujudan dari sifat ke masyarakat Indonesia.²¹⁸

Soepomo menandakan bahwa dalam Hukum Adat, manusia bukan individu yang terasing yang bebas dari segala ikatan dan semata-mata mengingat keuntungan sendiri, melainkan anggota masyarakat. Di dalam Hukum Adat, yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat, karena itu menurut tanggapan Hukum Adat, kehidupan individu adalah kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan pada masyarakat. Dalam pada itu, maka hak-hak yang diberikan kepada individu adalah berkaitan dengan tugasnya dalam masyarakat.²¹⁹

Berdasarkan konsepsi tersebut, maka tanah ulayat sebagai hak kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah-bersama. Tanah-bersama itu merupakan ‘pemberian/anugrah’ dari suatu kekuatan gaib, bukan dipandang sebagai suatu yang

²¹⁸ *Ibid*, hlm. 68.

²¹⁹ Soepomo, *loc.cit.*

diperoleh secara kebetulan atau karena kekuatan daya upaya masyarakat adat tersebut. Oleh karena hak ulayat yang menjadi lingkungan pemberi kehidupan bagi masyarakat dapat dipandang sebagai tanah-bersama, maka semua hak-hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut.²²⁰

Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak-bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepastakaan hukuin disebut Hak Ulayat. Tanah Ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama, yang diyakini sebagai kurnia suatu Kekuatan Gaib atau peninggalan Nenek Moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Di sinilah tampak sifat religius atau unsur keagamaan dalam hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya itu. Adapun kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang *territorial* (desa, marga, *nugari*, *huta*).

Para warga sebagai anggota kelompok, masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah-bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara, sampai dengan hak yang tanpa batas waktu, yang umum disebut Hak Milik. Penguasaan dan penggunaan tanah

²²⁰ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 50.

tersebut dapat dilakukan sendiri secara individual atau bersama-sama dengan warga kelompok lain. Tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif.²²¹ Penguasaan tanahnya dirumuskan dengan sifat individual. Hak penguasaan yang individual tersebut merupakan hak yang bersifat pribadi, karena tanah yang dikuasainya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya, bukan untuk pemenuhan kebutuhan kelompok. Kebutuhan kelompok dipenuhi dengan penggunaan sebagian tanah-bersama oleh kelompok di bawah pimpinan Kepala Adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan, misalnya tanah untuk pengembalaan ternak bersama atau tanah untuk pasar dan keperluan bersama lainnya.²²²

Dalam pada itu, hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi semata. Disadari, bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah-bersama. Karena itu, dalam penggunaannya tidak boleh berpedoman pada kepentingan pribadi semata, yaitu kepentingan kelompoknya. Sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung apa yang disebut unsur kebersamaan. Tanah-bersama tersebut bukan hanya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan sesuatu generasi, tetapi diperuntukkan sebagai unsur pendukung utama dalam

²²¹ Boedi Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 181.

²²² *Ibid.*

kehidupan dan penghidupan generasi terdahulu, sekarang dan yang akan menyusul kemudian. Maka wajib dikelola dengan baik dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan bersama dan kebutuhan para warga masing-masing dan keluarganya. Peruntukan, penguasaan, penggunaannya dan pemeliharannya perlu diatur oleh kelompok yang bersangkutan, supaya selain dilakukan secara tertib dan teratur untuk menghindarkan sengketa, juga bisa terjaga kelestarian kemampuannya bagi generasi-generasi yang akan menyusul kemudian.²²³ Dengan demikian, Hak Ulayat masyarakat hukum adat tersebut:

- a. selain mengandung hak kepemilikan bersama atas tanah bersama para anggota atau warganya, yang termasuk bidang hukum perdata;
- b. juga mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukkan dan penggunaannya, yang termasuk bidang hukum publik.

Tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah-bersama, baik yang diperuntukkan bagi kepentingan bersama maupun bagi kepentingan para warganya, tidak selalu bisa dilakukan bersama oleh para warga masyarakat hukum adat itu sendiri. Maka, sebagian tugas tersebut pelaksanaannya sehari-hari

²²³ *Ibid*, hlm. 182.

diserahkan kepada Kepala Adat sendiri atau bersama para Tetua Adat. Pelimpahan tugas wewenang yang termasuk bidang hukum publik itu tidak meliputi dan tidak pula mempengaruhi hubungan hukum dengan tanah-bersama yang beraspek hukum perdata. Hak kepemilikan atas tanah-bersama tetap ada pada masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang berarti tetap ada pada warga bersama dan tidak beralih kepada Kepala Adat. Hak-bersama yang merupakan Hak Ulayat itu bukan Hak Milik dalam arti yuridis, melainkan merupakan hak kepemilikan bersama. Maka, dalam rangka Hak Ulayat, dimungkinkan adanya Hak Milik atas tanah yang dikuasai pribadi oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.²²⁴

Di dalam HTN, falsafah/konsepsi komunalistik-religius itu tampak pada Pasal 1 UUPA, Sifat 'komunalistik' dapat dilihat pada Pasal 1 butir 1 yang menyatakan bahwa semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, watak 'religius' tampak Pasal 1 Butir 2 UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.²²⁵

²²⁴ *Ibid*, hlm. 183.

²²⁵ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *loc. cit.*

Asas-asas HTN seperti: (1) asas nasionalitas subyek hak atas tanah; (2) asas fungsi sosial hak atas tanah; (3) asas pemerataan dan keadilan; (4) asas penggunaan tanah dan pemeliharaan lingkungan hidup; (5) asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah; serta (6) asas pemisahan horizontal dan hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya, sesungguhnya merupakan asas-asas hukum yang berasal dari hukum adat. 'Asas nasionalitas subyek hak atas tanah' berasal dari asas hukum adat mengenai tanah yang selalu memprioritaskan 'anggota masyarakat hukum adat' daripada anggota yang bukan berasal dari masyarakat hukum adatnya. Hanya anggota masyarakat hukum adat yang dapat mengambil manfaat secara penuh dari wilayah hukum adatnya, sedangkan kepada "orang asing" hanya dapat mempunyai hak yang bersifat sementara. "Asas fungsi sosial hak atas tanah' juga ditransformasi dari asas hukum adat. Di dalam hukum adat semua hak atas tanah yang bersifat pribadi berasal dari hak ulayat sebagai hak bersama dari masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, semua hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi itu harus mempunyai fungsi sosial. 'Asas pemerataan dan keadilan' ini diambil dari prinsip hukum adat yang membatasi pemilikan tanah sebatas kebutuhan pribadi dan usaha dari anggota masyarakat hukum adat itu sendiri. 'Asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah' ini jelas sangat mudah diketahui pada masyarakat hukum adat, yang selalu

menggunakan dan memanfaatkan tanah secara kekeluargaan dan bergotong-royong. Selanjutnya, 'asas pemisahan horisontal dalam hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya' lahir dari struktur sosial masyarakat hukum adat yang memisahkan penguasaan dan kepemilikan tanah dengan benda-benda yang ada di atas tanah. Hal itu dikarenakan kecenderungan masyarakat hukum adat pada awalnya yang selalu berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain. Lembaga HTN seperti hak atas tanah dan jual-beli tanah ditransformasi dari Hukum Adat. Sebagaimana diketahui bahwa tata jenjang Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) pada masyarakat hukum adat terdiri atas hak ulayat²²⁶ sebagai komunal dan hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual, yang meliputi: Hak Milik dan Hak Pakai. Mengenai hak atas tanah dalam HTN kemudian mengintroduksi Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Hal itu dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan modern masyarakat Indonesia, yakni untuk kepentingan usaha.

Berdasarkan pemahaman atas konsepsi komunalistik religius di atas, maka differensiasi Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) menurut Hukum Adat terdiri atas: Hak Ulayat (hak komunal) dan hak-hak individual atas tanah. Hak ulayat merupakan HPAT yang tertinggi dalam Hukum Adat. Dari Hak Ulayat, karena proses individualisasi dapat lahir hak-hak

²²⁶ Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat*, diterjemahkan oleh A. Soehardi, Cetakan Ketujuh, (Bandung: Sumur Bandung, 1971), hlm. 47.

perorangan (hak individual). Proses individualisasi itu dimulai dari pemilihan lahan berdasarkan Hak Wenang Pilih. Kemudian setelah pemberitahuan kepada masyarakat dan pemasangan tanda-tanda larangan maka lahirlah Hak Terdahulu. Selanjutnya, setelah membuka hutan dan lahannya seolah digarap maka lahir Hak Menikmati. Baru setelah Hak Menikmati berlangsung cukup lama dan penggarapan lahan dilakukan secara terus menerus maka ia berubah menjadi Hak Pakai. Akhirnya, setelah penguasaan dan pemakaian itu berlangsung sangat lama sehingga menjadi pewarisan kepada generasi berikutnya, maka Hak Pakai pun berubah menjadi Hak Milik.²²⁷

Dalam perkembangannya, para sarjana kemudian menyederhanakan jenis hak-hak perorangan atas tanah dalam Hukum Adat menjadi Hak Milik dan Hak Pakai. Dalam pada itu, jika dilakukan penyederhanaan, maka diferensiasi Hak Penguasaan Atas Tanah menurut Hukum Adat terdiri atas:²²⁸

- a. Hak Ulayat yang dipegang oleh seluruh Masyarakat Hukum Adat, yang kewenangannya memiliki aspek privat (kewenangan menguasai secara perdata dari para Anggota Masyarakat Hukum Adat (AMHA) atas bagian tanah ulayat dan aspek publik yang dipegang oleh Ketua Adat dan para Tetua Adat;

²²⁷ Herman Soesangobeng, "Filosofi Adat Dalam UUPA," (Makalah disampaikan pada Saresehan Nasional Peningkatan Akses Rakyat Terhadap Sumberdaya Tanah, diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/KBPN bekerjasama dengan ASPPAT, Jakarta 12 Oktober 1998), hlm. 4.

²²⁸ Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 52-53.

- b. Hak Tetua Adat yang dipegang oleh Ketua Adat dan para Tetua Adat, yang berisi kewenangan publik untuk mengatur penguasaan dan penggunaan wilayah adat untuk kelangsungan masyarakat hukum adat itu sendiri;
- c. Hak Perorangan atas Tanah Adat (sebagai proses individualisasi Hak Ulayat), yang terdiri atas: (1) Hak Milik (hak AMHA yang diperoleh secara turun temurun); (2) Hak Pakai (hak AMHA yang diperoleh dengan mengolah bagian dari wilayah adat).

Berdasarkan sistem pengaturan Hak Perorangan Atas Tanah Adat itulah maka UPUA sebagai sumber utama HTN disusun yang terdiri dari atas: Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1), Hak Menguasai Negara (Pasal 2), Hak Ulayat (Pasal 3), dan Hak-hak Perorangan, yang terdiri atas: (a) Hak Atas Tanah (Pasal 4 juncto Pasal 16), (b) Hak Tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996), dan (c) wakaf (Pasal 49). Tampak jelas bahwa sistem pengaturan tata jenjang HPAT itu mengakomodasi sistem pengaturan dari Hukum Adat.

Selanjutnya, lembaga jual-beli tanah dalam HTN pun ditransformasi dari Hukum Adat. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Hukum Adat, jual-beli tanah adalah tindakan pemindahan hak²²⁹ artinya pada saat dilakukan jual-beli tanah

²²⁹ ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat (Beginselen en Stelsel van het Adatrecht)*. Diterjemahkan oleh K. Ng. Soebakti Poesoonoto, (Jakarta: Penerbit Negara Pradnya Paramita, tanpa tahun) hlm. 87-91, yang menyatakan bahwa dalam Hukum Adat, jual-beli tanah adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Perbuatan jual-beli dalam Hukum Adat harus memenuhi 3 (tiga) persyaratan, seperti dibawah ini:

(yang dilakukan secara riil, terang dan tunai), maka sejak itu telah berpindah hak kepemilikan dari tanah dari penjual kepada pembeli. Pada tataran konkritnya, ketika dilakukan pembayaran panjer, maka pada saat itu telah berpindah hak atas tanah dari penjual kepada pembeli. Perlu pula diketahui bahwa pembayaran panjer itu merupakan rejim hukum tanah, sedangkan pelunasan dari pembayaran harga tanah itu tunduk pada hukum hutang piutang. Maka di dalam HTN pun jual-beli merupakan tindakan pemindahan hak, artinya, jika telah selesai dibuat akta jual-beli oleh PPAT telah beralih kepemilikan dari tanah tersebut dari penjual kepada pembeli. Oleh karena itu, maka tindakan pendaftaran tanah oleh

-
- a. **Bersifat tunai atau disebut juga tindakan tunai (*contante handeling*)**, artinya, jual-beli tanah adalah perbuatan hukum berupa penyerahan atas tanah oleh penjual kepada pembeli dan pada saat yang sama pembeli membayar harganya secara penuh kepada penjual. Sebelum dilakukan jual-beli tentu sudah ada kesepakatan ('perjanjian') antara pemilik tanah dan yang memerlukan tanah. Isinya adalah bahwa kesediaan pemilik tanah menjual tanahnya kepada yang memerlukan dengan harga yang disepakati bersama dan waktu (kapan/bilamana) dan tempat jual-beli akan dilakukan.
 - b. **Bersifat riil**, artinya, tanah yang dijual-beli itu secara nyata diserahkan. Karena hak atas tanah tidak berwujud, maka yang diserahkan tanahnya sebagai sesuatu yang berwujud, misalnya segeggam tanah.
 - c. **Bersifat terang**, artinya, perbuatan jual-beli itu tidak gelap atau tidak sembunyi-sembunyi. Oleh karena itu, jual-beli dilakukan di hadapan Kepala Desa/Adat. Biasanya sebagai buktinya dibuat surat jual-beli oleh penjual, yang ikut ditandatangani pembeli dan Kepala Desa. Dengan dibuatnya surat jual-beli tersebut, sebagai bukti bahwa pemilik tanah dan yang memerlukan tanah sudah melakukan jual-beli, hak atas tanah yang bersangkutan berpindah kepada pembeli. Ter Haar menandakan bahwa bila jual-beli tanah ini dilakukan tanpa pengetahuan Kepala Desa/Penghulu maka tindakan itu tidak dapat ditingkatkan sampai ketertiban hukum, tidak berlaku terhadap pihak ketiga, dan si penerima tidak diakui oleh pihak ketiga sebagai yang berhak atas tanah.

otoritas pertanahan hanya bersifat deklaratif, yakni menegaskan kepada publik bahwa tindakan pemindahan hak atas tanah sudah terjadi. Berbagai putusan hakim pun tampak sependapat dengan pemahaman yang demikian, seperti:²³⁰

- a. Putusan Mahkamah Agung tanggal 14 Maret 1973 Nomor 601 K/Sip/1973 yang menyatakan: "Syarat-syarat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang jual-beli tanah, bukan menentukan syarat sah tidaknya jual-beli tetapi hanya suatu syarat jual-beli yang sah."
- b. Putusan Mahkamah Agung tanggal 12 Juni 1975 Nomor 952/K/Sip/1974 yang menyatakan: "Jual-beli adalah sah apabila telah memenuhi secara riil dan tunai serta diketahui oleh Kepala Desa. Syarat-syarat dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak mengabaikan syarat-syarat untuk jual-beli dalam KUHPerdata/Hukum Adat melainkan hanya merupakan syarat bagi Pejabat Agraria".
- c. Putusan Mahkamah Agung tanggal 16 Juni 1976 Nomor 1082/K11976 yang menyatakan: "Menurut Yurisprudensi Mahkamah Agung Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak merupakan ketentuan administratif saja, yaitu khusus bagi pendaftaran pemindahan hak pada Kadaster"

Sebelum UUPA, pada prinsipnya hak ulayat diakui berdasarkan *Agrarische Wet* (*Staatblad* Nomor 55 Tahun 1870) yang termuat dalam Pasal 51 *Wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie* (*Staatblad* Nomor 447 Tahun 1925).²³¹ Setelah

²³⁰ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 53-55.

²³¹ A. Bazar Harahap, *et al.*, *Tanah Ulayat Dalam Sistem Pertanahan Nasional*, (Jakarta: Yayasan Peduli Pengembangan Daerah (SANDIPEDA), 2007), hlm. 4.

UUPA maka “*wet*” tersebut telah dicabut, Tanah Ulayat tersebut diakui dalam Pasal 3 UUPA, yang menyatakan sebagai berikut:

“Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaannya hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”²³²

Permasalahan tanah di Indonesia sangat rumit dan sering tumpangtindih, baik dalam hal pemilikan maupun dalam hal status. Antara Tanah Ulayat misalnya, tidak ada Batas yang jelas dengan tanah Negara, tidak lain pada hakikatnya tanah ulayat itu adalah tergolong tanah Negara. Apabila seseorang atau sekelompok masyarakat ingin menguasainya, maka mereka harus mengajukan permohonan kepada Negara. Sebaliknya apabila Negara ingin memanfaatkan tanah ulayat, sesuai Undang-Undang untuk kepentingan umum, atau untuk kepentingan pembangunan nasional maka Negara dapat menguasai dan menggunakannya, dengan tidak mengabaikan kepentingan rakyat setempat.²³³

²³² Boedi Harsono (g), *Hukum Aararia Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Djambatan, 1981), hlm. 6.

²³³ A. Bazar Harahap, *et. al., op.cit.*, hlm. 33

Dalam Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 diberi penjelasan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 dan lebih khusus lagi dengan Sk.26/DDA/ 1970, yang menyatakan bahwa hak-hak yang tunduk kepada Hukum Adat tidak ada batas waktu konversinya. Dengan berlakunya kesatuan hukum dalam bidang pertanahan, maka selanjutnya hanya berlaku satu hukum tanah sebagaimana diatur dalam UUPA. Apabila ada hak-hak adat, maka seharusnya tunduk pada ketentuan umum yang diatur oleh UUPA atau oleh peraturan yang lebih tinggi. Secara hukum hak-hak adat itu harus tunduk kepada hukum umum yang telah dibuat maupun yang akan dibuat oleh Pemerintah. Seperti disebutkan oleh A. P. Parlindungan bahwa hukum adat yang dimaksud dalam UUPA itu bukanlah hukum adat yang ditemukan oleh van Vollenhoven, melainkan apa yang dikembangkan oleh Pasal 5 tersebut antara lain adanya kepentingan Nasional, kepentingan Negara, persatuan bangsa dan kepentingan umum. Jadi Hukum Adat khusus mengenai pertanahan haruslah tunduk kepada kepentingan umum, Nasional, kepentingan Negara. Namun demikian apabila masyarakat adat masih benar-benar ada maka proses untuk memperoleh status tanah adat itu harus dimohonkan kepada Negara. Pendapat A. P. Parlindungan tersebut, yaitu masyarakat hukum adat yang dimaksud bukanlah masyarakat hukum adat yang “ditemukan” oleh van Vollenhoven.

Sekedar mengungkap kembali ke 19 daerah hukum adat yang terdapat di Indonesia menurut van Vollenhoven sebagaimana disebutkan oleh R. Soepomo, dalam bukunya berjudul “Bab-Bab Tentang Hukum Adat” sebagai berikut: (1) Aceh; (2) Tanah Gayo-Alas, Batak dan Nias; (3) Minangkabau dan Mentawai; (4) Sumatera Selatan; (5) Daerah Melayu; (6) Bangka-Belitung; (7) Kalimantan (Dayak); (8) Minahasa; (9) Gorontalo; (10) Toraja; (10) Sulawesi Selatan; (12) Ternate; (13) Maluku/Ambon; (14) Papua; (15) Timor; (16) Bali-Lombok dan Sumbawa; (17) Jawa Tengah, Jawa Timur dan Madura; (18) Daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta; (19) Jawa Barat. Jadi, setidaknya menurut pandangan kita adalah masyarakat asli di masing-masing daerah, karena kalau di luar itu tidak terdapat masyarakat adat yang berkaitan dengan tanah ulayat.²³⁴

Secara evolusi-proses tanah-tanah ulayat di tanah air sudah semakin menciut, antara lain disebabkan tanah-tanah ulayat tersebut disengaja dibiarkan saja oleh “raja-raja adat” (raja-raja penguasa zaman dulu) setempat dan yang diambil begitu saja tanpa persetujuan “raja-raja adat” atau keturunannya. Dengan melihat kondisi seperti ini maka kita dapat menggolongkan tanah ulayat atas tiga kategori yaitu: (a) Tanah Ulayat yang telah dibagi-bagi oleh rakyat sendiri; (b) Tanah Ulayat yang masih sisa dan belum digarap tetapi

²³⁴ *Ibid*, hlm. 36-38

masih dianggap milik “kerajaan”; (c) Tanah Ulayat yang menyatu dengan tanah Negara (dikuasai oleh Negara).

Tanah ulayat yang telah digarap dan dikelola oleh rakyat tersebut telah berlangsung lama, yaitu pada umumnya sejak Indonesia Merdeka tahun 1945. Sepanjang tanah-tanah yang telah diambil dan dibagi-bagi oleh rakyat tersebut tidak ada klaim dari mantan “raja-raja adat” atau keturunannya, tentu tidak ada masalah. Namun apabila ada klaim dari mantan “raja-raja adat” tersebut, maka akan menjadi masalah hukum. Pertama, apakah tanah-tanah tersebut milik mantan “raja” pribadi atau milik dari “kerajaan” masa silam sebagai wilayahnya. Kalau milik pribadi “raja”, tanah tersebut tidak dapat dikatakan sebagai tanah ulayat. Kedua, apakah tanah tersebut adalah tanah “kerajaan” (wilayah kerajaan) atau tidak. Kalau termasuk wilayah “kerajaan”, tentu tidak ada masalah, karena tanah-tanah tersebut bukanlah milik pribadi “raja”. Inilah yang disebut dengan tanah Ulayat.²³⁵

Menurut Maria S. W. Sumardjono,²³⁶ disebutkan bahwa masalahnya adalah perlunya pihak lain mengakui dan menghormati hak ulayat itu dan permohonan untuk mememanfaatkannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Menurut beliau hal ini “dilakukan dengan mengadakan pendekatan kepada masyarakat hukum yang bersangkutan dan mengindahkan tata cara yang

²³⁵ *Ibid*, hlm. 41-42

²³⁶ *Ibid*, hlm. 43-44

hidup dalam masyarakat tersebut". Ini adalah sebagai faktor yang kedua. Sebagai faktor yang ketiga dalam buku beliau tersebut adalah "kesediaan" memberikan ganti kerugian dalam wujud yang bermanfaat bagi masyarakat hukum yang bersangkutan dengan pengorbanannya berupa pemberian tanah wilayahnya tersebut berhak untuk peningkatan taraf hidup mereka sesuai UUD 1945.

Dalam peraturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebelumnya tidak pernah disebut tanah ulayat, baik dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 1973 maupun dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, namun dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dalam Pasal 14, disebutkan: "Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat."

Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tersebut masih diakui tanah ulayat sehingga apabila untuk kepentingan pembangunan dalam 7 (tujuh) kegiatan dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, maka Negara dapat menguasai dan menggunakan tanah ulayat dengan tidak mengabaikan kepentingan rakyat setempat. Pengakuan hak ulayat harus ditentukan terlebih dahulu dengan memperhatikan Pasal 209 dan Pasal 210 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pasal 209 berbunyi sebagai berikut: “Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.”

Sedang Pasal 210 ayat (1) dan (4):

- (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
- (4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.”²³⁷

Tanah Ulayat dan hak ulayat adalah bagian dari adat-istiadat. Untuk itu penanganan tanah ulayat dapat ditunjuk melalui keputusan-keputusan Badan Permusyawaratan Desa bersama Kepala Desa. Antara hak ulayat dan hak-hak Individual/hak-hak perseorangan dalam hukum adat selalu ada pengaruh timbal-balik. Makin banyak usaha yang dilakukan seseorang atas suatu bidang tanah, maka makin eratlah hubungannya dengan tanah itu dan makin kuat pula haknya atas tanah tersebut. Di dalam hal yang demikian maka kekuatan hak ulayat terhadap tanah itu menjadi berkurang. Tetapi menurut hukumnya yang asli, bagaimana juga kuatnya, hak perseorangan atas tanah itu tetap terikat oleh hak ulayat. Dalam pada itu di banyak daerah hak-hak

²³⁷ *Ibid*, hlm. 50.

perseorangan atas tanah itu sudah sedemikian kuatnya sehingga kekuatan hak ulayat masih kuat, maka sewaktu-waktu hubungan orang dengan tanahnya menjadi kendor, misalnya tidak diusahakan lagi, maka hak ulayat menjadi kuat kembali, sampai tanahnya kembali dalam kekuasaan penuh dari masyarakat hukum.

Kalau sebidang tanah tidak diusahakan lagi hingga kembali menjadi helukar atau hutan, maka hal itu bisa mengakibatkan hilangnya hak atas tanah yang bersangkutan. Tanah itu kemudian boleh diusahakan oleh anggota masyarakat lainnya. Teranglah bahwa hukum adat sudah mengenal isi pengertian fungsi sosial dari hak-hak atas tanah. Adalah bertentangan dengan fungsi sosialnya kalau tanah yang mestinya diusahakan ditinggalkan dalam keadaan terlantar. Hak atas tanah menurut hukum adat tidak hanya memberi wewenang, tetapi juga meletakkan kewajiban kepada yang empunya untuk mengusahakan tanahnya itu.²³⁸

Hak-hak perseorangan dalam hak-hak adat masa konversinya hingga kini belum berakhir. Hak-Hak yang sekarang disebut Hak Milik Adat. Ketentuan-ketentuan konversi Pasal II ayat (1) dalam UUPA diketahui, bahwa:²³⁹

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimasukkan

²³⁸ Boedi Harsono (h), *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan dan Pelaksanaannya*, Bagian Pertama, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, (Jakarta: Djambatan, 1968), hlm. 165-166.

²³⁹ Boedi Harsono (i), *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan. Isi dan Pelaksanaannya*, Bagian Kedua, (Jakarta: Djambatan, 1973), hlm. 27-28.

dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-Undang ini, yaitu: hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grand Sultan, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.”

Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1960 Tentang Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria (Ditambah dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1960), menyatakan dalam Pasal 19:

“ (1) Konversi Hak-hak Agrarisch Eigendom yaitu hak-hak yang tidak didaftar menurut *overschrijvings-ordonnantie* menjadi hak milik, hak guna bangunan atau hak guna usaha sebagai yang dimaksud dalam Pasal II UUPA Ketentuan Konversi.”

Sedangkan Pasal 20:

- “ (1) Konversi hak-hak gogolan, sanggan atau pekulen yang bersifat tetap menjadi hak milik sebagai yang dimaksud dalam Pasal VII ayat (1) Ketentuan-Ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria dilaksanakan dengan surat keputusan penegasan Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan.
- (2) Hak gogolan, sanggan atau pekulen bersifat tetap kalau para gogol terus menerus mempunyai tanah gogolan yang sama dan jika meninggal dunia gogolannya itu jatuh pada warisnya yang tertentu.”

Kemudian ditegaskan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk. 26/DDA/1970 yang menyatakan bahwa tanda bukti adalah:

- a. surat keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang, disertai tanda-tanda buktinya bahwa kewajiban-kewajiban yang disebutkan didalamnya telah dipenuhi oleh penerima hak;
- b. di daerah-daerah dimana sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak (hasil) bumi (*landrente*) atau *Verponding Indonesia*: surat pajak hasil bumi atau *Verponding Indonesia* yang dikeluarkan sebelum tanggal 24 September 1960. Jika antara tanggal itu dan saat mulai diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 terjadi pemindahan hak (jual-beli, hibah atau tukar-menukar), surat pajak tersebut dilengkapi dengan surat-surat asli jual-beli, hibah atau tukar-menukarnya yang sah (dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Adat yang bersangkutan).

Di daerah-daerah dimana sampai tanggal 24 September 1960 belum dipungut pajak (hasil) bumi (*landrente*) atau *Verponding Indonesia*: surat-surat asli jual-beli, hibah atau tukar-menukar yang sah, yang dibuat dihadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Adat yang bersangkutan,

sebelum diselenggarakannya pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961²⁴⁰, yang terakhir ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang

Pendaftaran Tanah dengan ketentuan pelaksanaannya PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997, tanda bukti dari hak milik adat adalah:

1. surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau
2. sertipikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau
3. surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau
4. petuk Pajak Bumi/*Landrente*, girik, pipil, kekitir dan *Verponding Indonesia* sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau
5. akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan.

²⁴⁰ Boedi Harsono (c), *op. cit.*, hlm. 419-420.

Mengenai konversi hak-hak gogolan, sanggan atau pekulen yang bersifat tetap menjadi hak milik sebagai yang dimaksud dalam Pasal VII ayat (1) UUPA Ketentuan-Ketentuan Konversi. Hak gogolan yang sering juga disebut hak sanggan atau pekulen ialah hak seorang gogol atas tanah komunal desa. Hak gogolan itu ada yang bersifat tetap dan ada fisik yang tetap. Kalau para gogol terus menerus mempunyai tanah gogol (tanah garapan) yang sama dan jika ia meninggal dunia gogolannya itu jatuh pada ahli warisnya yang tertentu; isteri atau anaknya. Menurut hukum adat setempat ditentukan siapa-mapan dari ahli warisnya yang akan mewarisi gogolannya itu. Menurut Pasal VII UUPA Ketentuan-Ketentuan Konversi, maka gogolan yang bersifat tetap dikonversi menjadi hak milik dari gogol yang bersangkutan. Gogol yang bersifat tidak tetap dikonversi menjadi Hak Pakai.²⁴¹

Menteri Pertanian dan Agraria dalam suratnya tanggal 16 April 1964 Nomor Ka.18/yo/9 memberi pedoman dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan atas Keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Agraria dan Menteri Dalam Negeri Nomor Sk.40/ka/1964 - DD. 18/1/32 yang menegaskan:

- a konversi hak gogolan yang bersifat tetap menjadi hak milik itu terjadi karena hukum sejak tanggal 24 September 1960;

²⁴¹ *Ibid*, hlm. 393.

- b sejak hak tersebut tidak lagi tunduk pada peraturan-peraturan gogolan, tetapi pada ketentuan-ketentuan yang diatur didalam UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya;
- c bahwa pada pelaksanaannya konversi itu dilarang untuk disertakan syarat-syarat khusus apapun yang memberatkan gogol yang bersangkutan, seperti yang telah disebut diatas;
- d tanah-tanah bekas gogolan yang telah diambil untuk memenuhi syarat tersebut harus dikembalikan kepada gogol yang bersangkutan atau ahli warisnya. Kalau karena sesuatu sebab pengembalian itu tidak mungkin dilakukan ia harus diberi tanah lain atau kepadanya diberikan ganti-kerugiannya berupa uang;
- e kalau sebagai akibat adanya tafsiran yang salah setelah tanggal 24 September 1960 tanah bekas gogolan yang pemiliknya meninggal dunia diberikan kepada orang lain atau diberi peruntukan lain (misalnya karena ahli waris pemilik itu dianggap tidak memenuhi syarat-syarat gogolan, yang menurut hukum sebenarnya sudah tidak berlaku lagi), maka atas permintaan ahli warisnya tanah yang bersangkutan harus dikembalikan kepadanya;
- f sebaliknya kalau sebelum tanggal 24 September 1960, bertentangan dengan peraturan gogolan yang masih berlaku pada waktu itu, suatu tanah gogolan telah dialihkan kepada pihak lain tanpa izin desa, maka hak atas

tanah yang bersangkutan dinyatakan hapus dan tanahnya kembali kepada desa untuk di-*landreform*-kan.²⁴²

Dan menegaskan bahwa hak gogolan yang bersifat tetap sejak 24 September 1960 telah dikonversi menjadi Hak Milik. Para gogol yang bersangkutan untuk itu tidak perlu mengajukan permohonan apapun, karena surat keputusan Kepala Inspeksi Agraria tersebut bukan berisikan pemberian hak baru, melainkan sekedar penegasan, bahwa semua syarat-syarat konversi sudah dipenuhi dan dengan demikian memberikan kepastian bahwa hak-hak gogolan di desa itu telah dikonversi menjadi Hak Milik. Karena bukan pemberian hak baru maka juga tidak dicantumkan kewajiban untuk mendaftarkannya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.²⁴³ Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Menteri Dalam Negeri nomor 30/Depag/65 -11/DDN/1965 menegaskan:

- a. mengenai apa yang dimaksudkan dengan hak gogolan yang bersifat tidak tetap itu, yaitu hak gogolan yang tidak memenuhi salah satu unsur hak gogolan tetap sebagai yang disebutkan diatas;
- b. bahwa konversinya hak tersebut menjadi hak pakai terjadi karena hukum pada tanggal 24 September 1960;
- c. bahwa hak pakai asal konversi itu tunduk pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya dan selama peraturan-peraturan tersebut belum ada terhadapnya tetap berlaku ketentuan-ketentuan desa setempat yang telah disesuaikan dengan jiwa UUPA, misalnya para

²⁴² *Ibid.*, hlm. 394-395

²⁴³ *Ibid.*, hlm. 396

pemegang hak pakai tidak dikenakan rodi (pekerjaan desa tanpa dibayar). Tetapi ketentuan-ketentuan mengenai penguasaan tanah-tanah hak pakai bekas gogolan itu masih tetap berlaku, yaitu apakah penguasaan itu sifatnya tetap atau bergilir, hak turun temurun atau tidak.²⁴⁴

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah, maka tanah-tanah yang dibebaskan dengan mendapat ganti rugi dapat berupa: (a) tanah-tanah yang telah mempunyai sesuatu hak berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960; (b) tanah-tanah dari masyarakat hukum adat.

Karena konversi tanah milik adat ini juga diatur dalam UUPA, maka tanah milik adat termasuk dalam Hak Atas Tanah yang diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 dan penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat yang diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Pada Peraturan Pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 lebih ditegaskan lagi bahwa tanah ulayat adalah tanah masyarakat hukum adat yang tidak mengandung unsur pemilikan perorangan sedang tanah hak milik belum bersertipikat adalah tanah bekas hak Indonesia

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 397

yang sudah ada pada saat berlakunya UUPA dan berdasarkan Pasal II Ketentuan Konversi menjadi Hak Milik, namun belum didaftar dalam buku tanah.²⁴⁵

Pada Pasal 17 PMNA/KBPN Nomor 1 Tahun 1994 tersebut dibedakan taksiran nilai tanahnya, bahwa tanah Hak Milik yang sudah bersertipikat nilainya adalah 100% (seratus persen) dari nilai tanah berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak Bumi dan Bangunan (NJOP), sedang yang belum bersertipikat dinilai 90% (sembilanpuluh persen). Ketentuan ini sama dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 juncto Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006, mengenai Hak Atas Tanah yakni Hak Atas bidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan tanah Hak Milik yang belum bersertipikat adalah bagian-bagian tanah ulayat yang sudah dimiliki secara individual oleh para warga masyarakat hukum adat. Mengenai bentuk imbalan terhadap bidang tanah yang dikuasai hak ulayat, penggantian diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Dalam Penjelasan Umum UUPA disebut *Recognitie*. Ini tidak diberikan dalam bentuk uang.²⁴⁶

²⁴⁵ Badan Pertanahan Nasional (e), *op. cit.*, Pasal 1 angka f dan angka g.

²⁴⁶ Boedi Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 196.

Disimpulkan bahwa perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat hukum adat dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah, harus diawali dengan pendekatan pada para penguasa adat serta para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut tata cara adat istiadat setempat, yang pada hakikatnya kegiatan tersebut mengawali usaha memperoleh tanahnya dengan lebih dahulu mengakui adanya hak ulayat masyarakat hukum adat itu.²⁴⁷ Yang masih perlu diperoleh kesepakatan tafsirannya adalah mengenai arti dan fungsi apa yang disebut "*recognitie*", yang diberikan kepada suatu masyarakat hukum adat yang menyerahkan sebagian tanah ulayatnya kepada "pihak luar", arti "*recognitie*" adalah pengakuan. Apakah pemberian "*recognitie*" itu hanya berfungsi sebagai pengakuan saja mengenai adanya hak ulayat masyarakat hukum adat yang bersangkutan dalam pemberian penguasaan dan izin penggunaan sebagian tanah ulayatnya.²⁴⁸ Disimpulkan bahwa kriteria penentuan keberadaan hak ulayat terdiri dari tiga unsur yaitu: adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat itu, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan,

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu.²⁴⁹

PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 menentukan sikap berkenaan dengan pengakuan hak ulayat baik yang dikuasai oleh perorangan maupun oleh masyarakat hukum adat. Apabila masyarakat hukum adat yang menguasai bidang tanah tersebut, hak atas tanahnya dapat didaftarkan menurut UUPA. Dalam Pasal 3 Peraturan tersebut, maka pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat tidak berlaku lagi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atau mereka yang memperoleh tanah dan menguasai secara sah. Perolehan sah apabila memenuhi syarat material, yakni diperoleh dengan ihtikat baik menurut cara yang disepakati para pihak, dan syarat formal, yakni dilakukan menurut ketentuan dan tata cara peraturan perundangan yang berlaku. Pemberian bidang tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atau warganya dapat ditempuh dengan cara dilepaskan untuk selamanya atau diberikan penggunaannya untuk jangka waktu tertentu.²⁵⁰

Telah diketahui bahwa dalam Hukum Adat hanya dikenal dua konsep mengenai hak atas tanah, yakni Hak Milik dan Hak Pakai, hal ini terlihat dalam konversi UUPA, sebagaimana diuraikan di atas. Apabila dalam masyarakat

²⁴⁹ Maria S. W. Sumardjono (e), *op. cit.*, hlm. 68.

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 70.

Hukum Adat, Hak Milik dan Hak Pakai telah didaftarkan, maka perlindungan hukumnya akan dilakukan menurut ketentuan UUPA, namun hak ulayat diberikan dengan *recognitie*. Dalam konsep hukum adat, hak ulayat diberikan *recognitie* sebagai tanda pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat masyarakat adat yang bersangkutan tidak dalam bentuk uang, di Papua sejak Pemerintah Belanda terhadap tanahtanah masyarakat adat diberi ganti kerugian berupa uang.

Dalam Rencana Undang-Undang (RUU) Tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kegiatan Pembangunan (usul dari Pemerintah dalam hal ini BPN), ganti kerugian (kompensasi) untuk tanah ulayat diberikan berdasarkan dua faktor, yakni kerugian atas faktor fisik dan kerugian atas faktor non-fisik.

1. Kerugian atas faktor fisik, meliputi:
 - a. kehilangan tanah (tanah pertanian, akses ke hutan serta sumber daya alam lainnya, hilangnya hak memanfaatkan sumber daya alam);
 - b. kehilangan bangunan (rumah dan bangunan fisik lainnya);
 - c. kehilangan pusat kehidupan dan pusat budaya masyarakat (tempat-tempat religius, tempat ibadah, pemakaman).
2. Kerugian atas faktor non-fisik meliputi kehilangan pendapatan dan sumber penghidupan karena

ketergantungan pada hutan dan sumber daya alam lainnya.

3. Ganti kerugian atas faktor fisik diberikan dalam bentuk:
 - a. uang;
 - b. tanah pengganti;
 - c. pemukiman kembali;
 - d. dana abadi;
 - e. penyertaan saham;
 - f. bentuk lain yang disepakati bersama.
4. Ganti kerugian atas faktor non-fisik dapat berupa usaha pengganti, penyediaan lapangan kerja, bantuan kredit, dan lain-lain.

Menurut penulis, apabila Hak Milik dan Hak Pakai pada masyarakat individual telah dikonversi dan akan mendapatkan ganti kerugian maka Hak Ulayat pada masyarakat adatpun harus mendapat ganti kerugian (kompensasi) bukan *recognitie*, ganti kerugian tersebut yang akan digunakan untuk pembangunan desa. Dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993, kepentingan umum adalah kepentingan seluruh masyarakat, namun kepentingan pemilik tanah kurang bahkan tidak diperhatikan, padahal seharusnya pemilik tanahlah yang paling pokok untuk mendapat perlindungan, sesuai dengan utilitarianisme Jhering yang mengembangkan teori Bentham dengan teori keseimbangan dari pelbagai kepentingan yakni kepentingan individu, pemerintah dan masyarakat.

B. Konsepsi Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Pada Masyarakat Adat Di Indonesia

Pendaftaran tanah adat adalah issue yang kompleks, apalagi di tengah tetap berkembang konflik antara hukum nasional dengan hukum adat. Pluralisme hukum adat yang *de facto* ada di dalam masyarakat harus berhadapan dengan hukum nasional. Sudah banyak bukti menunjukkan bahwa praktek dari kebijakan, kelembagaan dan manajemen pertanahan nasional menimbulkan suatu konflik penguasaan tanah yang pada gilirannya menghasilkan disintegrasi sistem penguasaan tanah masyarakat adat, sebagai bagian dari disorganisasi sosial yang lebih luas. Dengan menyadari kompleksitas masalah tersebut, dan mengingat kebinekaan dari masyarakat Indonesia, perlunya dipromosikan pengakuan menyeluruh terhadap sistem penguasaan tanah masyarakat adat. Wujud pengakuan ini hanya bisa dijalankan dengan mengedepankan pluralisme hukum yang diadopsi menjadi prinsip dalam hukum agraria nasional. Pluralisme hukum ini menjadi salah satu inti dari gagasan pembaruan hukum agraria (*agrarian law reform*) sebagai bagian dari pembaruan agraria (*agrarian reform*).²⁵¹ Sebagai mana ide yang pernah disampaikan oleh Soepomo, “persamaan hukum hanyalah bisa diterima,

²⁵¹ Lihat hasil Studi Pembaruan Agraria yang dilakukan secara kolaboratif bersama-sama sejumlah NGO di seantero Nusantara, yang telah diterbitkan dalam Dianto Bachriadi, *et all (Eds), Op Cit.*

jikalau didasarkan kepada persamaan keadaan dan kebutuhan; jika tidak, keseragaman hukum akan dirasakan sebagai ketidakadilan yang menyakitkan".²⁵²

Di kalangan NGO Indonesia, ide pluralisme hukum ini dipromosikan terutama oleh R. Yando Zakaria. Ia merumuskan,²⁵³

... sebenarnya, hukum adat yang sebelumnya hanya dikategorikan sebagai *folk law* dirubah statusnya menjadi *state law* yang berlaku dalam suatu sistem sosial tertentu, yang pelaksanaannya tetap tunduk pada perundang-undangan Nasional yang ada. Jika demikian halnya, yang kemudian menjadi penting adalah bagaimana pengaturan hak-hak masyarakat adat itu sendiri dilakukan ke dalam peraturan-peraturan setingkat undang-undang.... Sehingga, hak-hak masyarakat adat (dan tentu saja kewajiban-kewajibannya) tidak dapat begitu saja gugur dan disingkirkan oleh perundang-undangan lain. Terlebih oleh peraturan-peraturan bawahan setingkat peraturan Pemerintah, keputusan Presiden, dan Surat Keputusan Menteri, sebagaimana yang terjadi selama ini, yang seringkali dibungkus kedok 'kepentingan pembangunan' dan 'kepentingan orang banyak' itu.

²⁵² Ide ini sering dikutip dan dijadikan dasar oleh R. Yando Zakaria dalam berbagai tulisannya. Lihat, di antaranya: R. Yando Zakaria, "Membangking Batang Tarandam: Risalah Menuju Kedaulatan Hak-hak Masyarakat Adat di Indonesia", Edisi V - Awal Oktober 1997. Risalah ini berkembang dari setidaknya dari 7 (tujuh) makalah penyusunnya dalam berbagai forum diskusi, Lokakarya, dll baik di kalangan NGO maupun akademisi. Lihat juga R. Yando Zakaria dan Djaka Soehendera, "Kemajemukan Hukum: mengapa Tidak?", dalam Bachriadi, Dianto, dkk (Eds), *Op Cit.*

²⁵³ *Ibid.*

Menurut penulis, ide pluralisme hukum ini memiliki dasar-dasar konseptual yang lebih luas, yakni pilihan strategi pembangunan antara “transformasi atau transplantasi” sebagaimana yang dikemukakan Soetandyo Wignyosoebroto,²⁵⁴

Pemilihan seperti itu bukan merupakan pemilihan yang gampang dan netral. Transformasi akan merupakan proses yang lebih menguntungkan komunitas setempat, akan tetapi -- dengan hasil-hasil yang sekedar cukup untuk keperluan lokal yang subsisten -- efeknya positif untuk pembangunan nasional di tengah kehidupan dunia yang kian meningkat kompleks dan penuh persaingan ini jelaslah kecil, dan walaupun ada pada tingkat yang berarti harus menunggu waktu yang sungguh lama.

Sebaliknya, transplantasi akan merupakan proses yang lebih berdaya mempercepat perubahan dan pembangunan, akan tetapi dengan hasil-hasil yang akan lebih banyak tersalur ke pusat (sebagai kompensasi penggunaan modal, teknologi, jasa manajemen dan informasi) daripada ke daerah-daerah pinggiran, dengan berbagai ragam akibatnya. Yang akan timbul sebagai akibatnya ialah: tak cuma kemungkinan besar terjadinya disorganisasi sosial setempat akan tetapi juga kecemburuan-kecemburuan sosial antar-kelompok dan antar-daerah.

Di dalam konteks ini, penulis berpendapat bahwa yang diperlukan bukan hanya suatu pengaturan ulang antara masyarakat adat, tanah dan sumberdaya agraria lainnya, serta manajemennya, melainkan juga mengubah hubungan antara

²⁵⁴ Soetandyo Wignyosoebroto, *Op Cit*, 1997, p.5

negara, sektor swasta/bisnis dan komunitas-komunitas masyarakat adat. Issue ini telah memperoleh tempat dalam diskursus internasional, sebagaimana dikemukakan oleh sebuah literatur yang sangat terkenal²⁵⁵:

It is in this wider setting that we can begin to glimpse the much wider implications of indigenous peoples' struggles for cultural, economic and environmental justice, because in many ways there are parallel demands from other local communities about the ways in which they, their places and resources around them incorporated into wider provincial, national, regional and global communities. Naïve localism and simplistic faith in indigenous wisdom provide no secure foundations for securing outcomes that are sustainable or just -- poverty, greed and ignorance are as powerful at local levels and within indigenous communities as elsewhere. The right of indigenous people to say no, so basic to self-determination, inevitably also involves the right to say yes to resource-base development, and to place terms and conditions on development not only of large-scale resource projects but also aid and welfare projects such as schools, medical infrastructure and so on. In the hands of nepotistic, greedy or ignorant individuals, such power may well be exercised by local people in ways that are entirely negative in terms of environmental, economic or cultural sustainability. While the damage of locally constructed systems of exploitation is more restricted in scope than damage from systems constructed by powerful vested interests in the resources sectors, whose greed seems to know no bounds, co-management is clearly only part of the solution.

²⁵⁵ Richard Howitt *et al.* "Resources, Nations and Indigenous Peoples", dalam *Resources, Nations and Indigenous Peoples: Case Studies from Australasia, Melanesia and Southeast Asia*, Richard Howitt *et al.* (Eds), Melbourne: Oxford University Press, 1996, p.25.

Mudah dikesan bahwa hukum era Orde Baru menjadi hukum pembangunan sehingga difungsikan untuk merasionalisasi kebijakan-kebijakan pemerintah, khususnya kebijakan eksekutif. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia mengikuti pola *civil law system*, yang berarti peraturan hukum merupakan dasar penilaian serta tindakan yang dilakukan dalam masyarakat. Keadaan yang lumrah adalah diutamakannya pembuatan atau pengadaan peraturan hukum untuk menggarap suatu masalah sehingga peraturan hukum menjadi begitu banyak dan dibutuhkan usaha untuk merangkum peraturan itu dalam suatu sistem yang logis dan konsisten. Dengan demikian, sistem hukum (tertulis) berkembang dengan seksama dan merupakan suatu sasaran perhatian dan studi tersendiri. Dari kenyataan ini, tersirat bahwa sistem kemasyarakatan kita menekankan pada pentingnya untuk menyandarkan diri pada pengaturan secara formal tertulis dalam mengelola masyarakat. Tradisi mengelola masyarakat melalui pembuatan peraturan hukum, membawa kita pada suatu kepercayaan bahwa hukum bisa digunakan untuk mencapai tujuantujuan yang diinginkan oleh masyarakat (Satjipto Rahardjo 1981: 14-15).

Lahirnya UUPA 1960 mengantarkan orang pada suatu penafsiran bahwa pada hakikatnya hukum adalah produk politik. Artinya, untuk menampung suatu kebijakan tertentu diperlukan suatu landasan hukum sebagai legalisasi dan legitimasi. Oleh karena itu, hukum yang ada perlu

disesuaikan dengan arah politik yang dikehendaki. Untuk keperluan tersebut, diusahakan suatu landasan filosofis yang jelas. Dalam hubungan inilah UUPA 1960 menggunakan landasan filosofis mengenai hubungannya dengan tanah menolak teori individualisme dengan melahirkan fungsi sosial. Perdebatan mengenai hubungan hukum antara individu atau bahkan negara dengan tanah, bukan hal yang baru. Sejak awal sudah menjadi pengkajian yang serius di antara pakar hukum ketika tahun 1948 pemerintah mulai berniat menyusun undang-undang agraria, yaitu perihal tentang landasan filosofis yang dianggap cocok untuk Indonesia merdeka.

Dalam proses pengkajiannya, di samping berbagai teori hukum dan berbagai argumen, terdapat dua asas yang dipertentangkan, yakni asas individualisme dan asas kolektivisme. Di tengah-tengah berkecamuknya perang dingin antara Blok Timur (sosialis/komunis) dan Blok Barat (liberal/kapitalis) Indonesia sejak awal berketetapan keluar dari tarikan-tarikan kedua kubu tersebut. Pada saat itu diasumsikan bahwa model sosialis/komunis, negara dipandang sebagai individu (bahkan satu-satunya individu) yang mempunyai hak milik mutlak atas semua tanah, warga negara hanya mempunyai hak menggarap/menggunakan sehingga hubungan hukum antara negara dengan tanah bersifat hubungan privat. Berbeda dengan model liberal/kapitalis, meskipun negara juga dipandang sebagai individu,

tetapi semua tanah dibagi habis kepada semua individu, termasuk negara sebagai individu. Dengan demikian, ada tanah milik mutlak (*eigendom*) individu dan tanah *eigendom* negara (milik mutlak negara). Hubungan hukum antara negara dan tanah juga bersifat hubungan privat. Oleh karena Indonesia tidak mutlak masuk pada salah satu kubu tersebut, maka dicari landasan yang lain sehingga disepakati bahwa landasan yang dipakai adalah asas monodualisme. Muncullah fungsi sosial hak atas tanah sehingga konsep *eigendom* individual ditolak dengan mengemukakan suatu konsep bahwa tanah mempunyai fungsi sosial. Dalam konteks negara muncul konsep hak menguasai negara.

Gunawan Wiradi (dalam Rikardo 2002: xii), menyinalir konsep monodualis itu dianggap sebagai jalan tengah atau jalan keluar dan sebagai sintesa dari individualisme dan kolektivisme. Semua itu didasarkan atas asumsi bahwa penyelenggara negara merupakan orang-orang budiman dan bahwa lembaga-lembaga perwakilan rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat sehingga mampu mengontrol pelaksanaan mandat yang diberikan oleh rakyat berupa hak menguasai dalam arti mengatur dan mengelola. Namun demikian, terbukti bahwa selama era Orde Baru, penguasa memanipulasi penafsiran tentang hak menguasai negara. Diketahui dalam pembangunan kebutuhan tanah semakin meningkat. Pembangunan industri banyak memerlukan tanah, sehingga menyebabkan kepentingan yang saling

bertentangan. Di satu pihak pembangunan industri memerlukan tanah, di pihak lain yaitu warga masyarakat pemilik tanah juga memerlukan tanah untuk pemukiman, pertanian, dan lain-lain. Ada anggapan apabila sebidang tanah diperlukan untuk pembangunan, maka usaha untuk memperoleh tanah harus berhasil. Pembangunan menjadi kambing hitam sehingga menimbulkan kesan meskipun melanggar hukum, semua menjadi sah apabila dilakukan demi pembangunan. Cara-cara ini banyak dijumpai misalnya dalam proses pembebasan tanah untuk pembangunan berbagai industri pada masa Orde Baru.

Mengingat pentingnya peranan peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia dalam menggerakkan perubahan sosial mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki, UUPA 1960 dapat dijadikan sebagai salah satu contoh yang menjalankan fungsi tersebut. UUPA 1960 dapat disebut sebagai contoh undang-undang yang menimbulkan tipe perubahan. Tipe perubahan yang dikehendaki UUPA 1960 adalah perubahan yang bersifat struktural. Artinya, secara kualitatif hendak mengubah struktur hubungan antara orang dan tanah di Indonesia. Oleh Satjipto Rahardjo, disebut bahwa hal ini dapat ditemui dalam bab penjelasannya, yaitu sebagai berikut.

1. Meletakkan dasar kenasionalan, yaitu dengan mengatakan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai

- bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat 1) dan menyatakan bahwa semuanya adalah anugerah Tuhan dan merupakan kekayaan nasional (ayat 2);
2. Menghapuskan asas domein yang semula berlaku, yang berisi ketentuan bahwa negara merupakan pemilik dari tanah-tanah yang tidak dimiliki oleh perseorangan. Asas ini digantikan oleh asas tentang negara sebagai badan penguasa.
 3. Meletakkan dasar bagi hubungan antara hak ulayat dengan kekuasaan negara;
 4. Fungsi sosial dari hak milik.
 5. Asas, bahwa tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia saja.
 6. Asas, bahwa tiap warga Negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya.
 7. Meletakkan dasar untuk *land reform*.
 8. Meletakkan dasar untuk tata guna tanah.

Satjipto Rahardjo, (ibid, 169), sengaja memasukkan UUPA 1960 dalam kategori penggunaan hukum sebagai sarana *social engineering*. UUPA 1960 tidak hanya menginginkan terjadinya perubahan struktural dalam hubungan antara orang dengan tanah semata, melainkan juga suatu perubahan struktural yang memungkinkan terjadinya perubahan-perubahan yang lain terutama perubahan proses sosial. Perubahan-perubahan yang dituju tercantum dalam

fungsi manifest UUPA 1960 yang di antaranya hendak meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, utamanya rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Boedi Harsono berpendapat bahwa pernyataan UUPA yang menyatakan bahwa Hukum Tanah Nasional (HTN) berdasarkan Hukum Adat²⁵⁶ dan bahwa HTN ialah Hukum Adat²⁵⁷ menunjukkan adanya hubungan fungsional antara Hukum Adat dan HTN. Hukum Adat menurut pengertian yang sebenarnya, yaitu hukum aslinya golongan rakyat pri-bumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang

²⁵⁶ Indonesia (a), op. cit, Konsiderans 'Berpendapat huruf a' menyatakan "bahwa berhubung dengan apa yang tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan di atas perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

²⁵⁷ *Ibid*, Pasal 5 menyatakan "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama." Menurut TAP MPR No. II/MPRS/1960, 'Masyarakat Sosialis Indonesia' itu adalah 'masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.'

berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.²⁵⁸

HTN 'berdasarkan' Hukum Adat berarti bahwa dalam pembangunan HTN, Hukum Adat berfungsi sebagai sumber utama dalam pengambilan bahan-bahan yang diperlukan; sedangkan pernyataan HTN 'ialah' Hukum Adat mengandung makna bahwa dalam hubungannya dengan HTN positif, norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai hukum yang melengkapi.²⁵⁹ Oleh karena itu fungsi hukum adat dalam HTN ada 2 (dua): (1) sumber utama pembangunan HTN; dan (2) sumber pelengkap hukum tanah positif di Indonesia.²⁶⁰ Hal ini berarti bahwa dalam hubungannya dengan HTN tertulis belum lengkap maka norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai pelengkap sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 56 UUPA dan Pasal 58 UUPA.²⁶¹ Dalam kaitan Hukum Adat, dengan sumber pembangunan HTN adalah: (1) konsep/falsafah; (2) asas-asas hukum; (3) lembaga-lembaga hukum dan (4) sistem pengaturan. Tegasnya konsepsi/falsafah, asas-asas, lembaga hukum serta sistem pengaturan yang menjadi isi politik HTN terutama diperoleh dari Hukum Adat.

²⁵⁸ Boedi Harsono (f), *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Cetakan Kedelapan, Edisi Revisi, Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 201-202.

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 49.

²⁶¹ Muchsin, Imam Koeswahyono dan Soimin, *op. cit.*, hlm. 70.

HTN memiliki falsafah/konsepsi yang sama dengan Hukum Adat yakni komunalistis-religius itu sejalan dengan pandangan hidup masyarakat Indonesia asli dalam memandang hubungan antara manusia pribadi dengan masyarakat yang selalu mengutamakan/mendahulukan kepentingan masyarakat. Di dalam Hukum Adat dikenal suatu asas “Didalam hak-hak individu selalu terlekat hak masyarakat” hal ini merupakan perwujudan dari sifat ke masyarakat Indonesia.²⁶²

Soepomo menandakan bahwa dalam Hukum Adat, manusia bukan individu yang terasing yang bebas dari segala ikatan dan semata-mata mengingat keuntungan sendiri, melainkan anggota masyarakat. Di dalam Hukum Adat, yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat, karena itu menurut tanggapan Hukum Adat, kehidupan individu adalah kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan pada masyarakat. Dalam pada itu, maka hak-hak yang diberikan kepada individu adalah berkaitan dengan tugasnya dalam masyarakat.²⁶³

Berdasarkan konsepsi tersebut, maka tanah ulayat sebagai hak kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama. Tanah bersama itu merupakan ‘pemberian/anugrah’ dari suatu kekuatan gaib, bukan dipandang sebagai suatu yang

²⁶² *Ibid*, hlm. 68.

²⁶³ Soepomo, *loc.cit*.

diperoleh secara kebetulan atau karena kekuatan daya upaya masyarakat adat tersebut. Oleh karena hak ulayat yang menjadi lingkungan pemberi kehidupan bagi masyarakat dapat dipandang sebagai tanah bersama, maka semua hak-hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut.²⁶⁴

Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepastakaan hukuin disebut Hak Ulayat. Tanah Ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama, yang diyakini sebagai kurnia suatu Kekuatan Gaib atau peninggalan Nenek Moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa. Di sinilah tampak sifat religius atau unsur keagamaan dalam hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya itu. Adapun kelompok tersebut bisa merupakan masyarakat hukum adat yang *territorial* (desa, marga, *nugari*, *huta*).

Para warga sebagai anggota kelompok, masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah bersama tersebut guna memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, dengan hak-hak yang bersifat sementara, sampai dengan hak yang tanpa batas waktu, yang umum disebut Hak Milik. Penguasaan dan penggunaan tanah

²⁶⁴ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 50.

tersebut dapat dilakukan sendiri secara individual atau bersama-sama dengan warga kelompok lain. Tidak ada kewajiban untuk menguasai dan menggunakannya secara kolektif.²⁶⁵ Penguasaan tanahnya dirumuskan dengan sifat individual. Hak penguasaan yang individual tersebut merupakan hak yang bersifat pribadi, karena tanah yang dikuasainya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan pribadi dan keluarganya, bukan untuk pemenuhan kebutuhan kelompok. Kebutuhan kelompok dipenuhi dengan penggunaan sebagian tanah bersama oleh kelompok di bawah pimpinan Kepala Adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan, misalnya tanah untuk pengembalaan ternak bersama atau tanah untuk pasar dan keperluan bersama lainnya.²⁶⁶

Dalam pada itu, hak individual tersebut bukanlah bersifat pribadi semata. Disadari, bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama. Karena itu, dalam penggunaannya tidak boleh berpedoman pada kepentingan pribadi semata, yaitu kepentingan kelompoknya. Sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung apa yang disebut unsur kebersamaan. Tanah bersama tersebut bukan hanya diperuntukkan bagi pemenuhan kebutuhan sesuatu generasi, tetapi diperuntukkan sebagai unsur pendukung utama dalam

²⁶⁵ Boedi Harsono (b), *op. cit.*, hlm. 181.

²⁶⁶ *Ibid.*

kehidupan dan penghidupan generasi terdahulu, sekarang dan yang akan menyusul kemudian. Maka wajib dikelola dengan baik dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan bersama dan kebutuhan para warga masing-masing dan keluarganya. Peruntukan, penguasaan, penggunaannya dan pemeliharannya perlu diatur oleh kelompok yang bersangkutan, supaya selain dilakukan secara tertib dan teratur untuk menghindarkan sengketa, juga bisa terjaga kelestarian kemampuannya bagi generasi-generasi yang akan menyusul kemudian.²⁶⁷ Dengan demikian, Hak Ulayat masyarakat hukum adat tersebut:

- a selain mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota atau warganya, yang termasuk bidang hukum perdata;
- b juga mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukkan dan penggunaannya, yang termasuk bidang hukum publik.

Tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama, baik yang diperuntukkan bagi kepentingan bersama maupun bagi kepentingan para warganya, tidak selalu bisa dilakukan bersama oleh para warga masyarakat hukum adat itu sendiri. Maka, sebagian tugas tersebut pelaksanaannya sehari-hari

²⁶⁷ *Ibid*, hlm. 182.

diserahkan kepada Kepala Adat sendiri atau bersama para Tetua Adat. Pelimpahan tugas wewenang yang termasuk bidang hukum publik itu tidak meliputi dan tidak pula mempengaruhi hubungan hukum dengan tanah bersama yang beraspek hukum perdata. Hak kepemilikan atas tanah bersama tetap ada pada masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang berarti tetap ada pada warga bersama dan tidak beralih kepada Kepala Adat. Hak bersama yang merupakan Hak Ulayat itu bukan Hak Milik dalam arti yuridis, melainkan merupakan hak kepemilikan bersama. Maka, dalam rangka Hak Ulayat, dimungkinkan adanya Hak Milik atas tanah yang dikuasai pribadi oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.²⁶⁸

Di dalam HTN, falsafah/konsepsi komunalistik-religius itu tampak pada Pasal 1 UUPA, Sifat 'komunalistik' dapat dilihat pada Pasal 1 butir 1 yang menyatakan bahwa semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, watak 'religius' tampak Pasal 1 Butir 2 UUPA yang menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.²⁶⁹

²⁶⁸ *Ibid*, hlm. 183.

²⁶⁹ Oloan Sitorus dan H. M. Zaki Sierrad, *loc. cit.*

Asas-asas HTN seperti: (1) asas nasionalitas subyek hak atas tanah; (2) asas fungsi sosial hak atas tanah; (3) asas pemerataan dan keadilan; (4) asas penggunaan tanah dan pemeliharaan lingkungan hidup; (5) asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah; serta (6) asas pemisahan horizontal dan hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya, sesungguhnya merupakan asas-asas hukum yang berasal dari hukum adat. 'Asas nasionalitas subyek hak atas tanah' berasal dari asas hukum adat mengenai tanah yang selalu memprioritaskan 'anggota masyarakat hukum adat' daripada anggota yang bukan berasal dari masyarakat hukum adatnya. Hanya anggota masyarakat hukum adat yang dapat mengambil manfaat secara penuh dari wilayah hukum adatnya, sedangkan kepada "orang asing" hanya dapat mempunyai hak yang bersifat sementara. "Asas fungsi sosial hak atas tanah' juga ditransformasi dari asas hukum adat. Di dalam hukum adat semua hak atas tanah yang bersifat pribadi berasal dari hak ulayat sebagai hak bersama dari masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, semua hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi itu harus mempunyai fungsi sosial. 'Asas pemerataan dan keadilan' ini diambil dari prinsip hukum adat yang membatasi kepemilikan tanah sebatas kebutuhan pribadi dan usaha dari anggota masyarakat hukum adat itu sendiri. 'Asas kekeluargaan dan kegotongroyongan dalam penggunaan tanah' ini jelas sangat mudah diketahui pada masyarakat hukum adat, yang selalu

menggunakan dan memanfaatkan tanah secara kekeluargaan dan bergotong-royong. Selanjutnya, 'asas pemisahan horisontal dalam hubungannya dengan bangunan dan tanah di atasnya' lahir dari struktur sosial masyarakat hukum adat yang memisahkan penguasaan dan pemilikan tanah dengan benda-benda yang ada di atas tanah. Hal itu dikarenakan kecenderungan masyarakat hukum adat pada awalnya yang selalu berpindah-pindah dari suatu tempat ke tempat lain. Lembaga HTN seperti hak atas tanah dan jual-beli tanah ditransformasi dari Hukum Adat. Sebagaimana diketahui bahwa tata jenjang Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) pada masyarakat hukum adat terdiri atas hak ulayat²⁷⁰ sebagai komunal dan hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual, yang meliputi: Hak Milik dan Hak Pakai. Mengenai hak atas tanah dalam HTN kemudian mengintroduksikan Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Hal itu dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan modern masyarakat Indonesia, yakni untuk kepentingan usaha.

Berdasarkan pemahaman atas konsepsi komunalistik religius di atas, maka differensiasi Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) menurut Hukum Adat terdiri atas: Hak Ulayat (hak komunal) dan hak-hak individual atas tanah. Hak ulayat merupakan HPAT yang tertinggi dalam Hukum Adat. Dari Hak Ulayat, karena proses individualisasi dapat lahir hak-hak

²⁷⁰ Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat*, diterjemahkan oleh A. Soehardi, Cetakan Ketujuh, (Bandung: Sumur Bandung, 1971), hlm. 47.

perorangan (hak individual). Proses individualisasi itu dimulai dari pemilihan lahan berdasarkan Hak Wenang Pilih. Kemudian setelah pemberitahuan kepada masyarakat dan pemasangan tanda-tanda larangan maka lahirlah Hak Terdahulu. Selanjutnya, setelah membuka hutan dan lahannya seolah digarap maka lahir Hak Menikmati. Baru setelah Hak Menikmati berlangsung cukup lama dan penggarapan lahan dilakukan secara terus menerus maka ia berubah menjadi Hak Pakai. Akhirnya, setelah penguasaan dan pemakaian itu berlangsung sangat lama sehingga menjadi pewarisan kepada generasi berikutnya, maka Hak Pakai pun berubah menjadi Hak Milik.²⁷¹

Dalam perkembangannya, para sarjana kemudian menyederhanakan jenis hak-hak perorangan atas tanah dalam Hukum Adat menjadi Hak Milik dan Hak Pakai. Dalam pada itu, jika dilakukan penyederhanaan, maka diferensiasi Hak Penguasaan Atas Tanah menurut Hukum Adat terdiri atas:²⁷²

- a. Hak Ulayat yang dipegang oleh seluruh Masyarakat Hukum Adat, yang kewenangannya memiliki aspek privat (kewenangan menguasai secara perdata dari para Anggota Masyarakat Hukum Adat (AMHA) atas bagian tanah ulayat dan aspek publik yang dipegang oleh Ketua Adat dan para Tetua Adat;

²⁷¹ Herman Soesangobeng, "Filosofi Adat Dalam UUPA," (Makalah disampaikan pada Saresehan Nasional Peningkatan Akses Rakyat Terhadap Sumberdaya Tanah, diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/KBPN bekerjasama dengan ASPPAT, Jakarta 12 Oktober 1998), hlm. 4.

²⁷² Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad, *op. cit.*, hlm. 52-53.

- b. Hak Tetua Adat yang dipegang oleh Ketua Adat dan para Tetua Adat, yang berisi kewenangan publik untuk mengatur penguasaan dan penggunaan wilayah adat untuk kelangsungan masyarakat hukum adat itu sendiri;
- c. Hak Perorangan atas Tanah Adat (sebagai proses individualisasi Hak Ulayat), yang terdiri atas: (1) Hak Milik (hak AMHA yang diperoleh secara turun temurun); (2) Hak Pakai (hak AMHA yang diperoleh dengan mengolah bagian dari wilayah adat).

Berdasarkan sistem pengaturan Hak Perorangan Atas Tanah Adat itulah maka UUPA sebagai sumber utama HTN disusun yang terdiri dari atas: Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1), Hak Menguasai Negara (Pasal 2), Hak Ulayat (Pasal 3), dan Hak-hak Perorangan, yang terdiri atas: (a) Hak Atas Tanah (Pasal 4 juncto Pasal 16), (b) Hak Tanggungan (Pasal 23, 33, 39, 51 dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996), dan (c) wakaf (Pasal 49). Tampak jelas bahwa sistem pengaturan tata jenjang HPAT itu mengakomodasi sistem pengaturan dari Hukum Adat.

Sebelum UUPA, pada prinsipnya hak ulayat diakui berdasarkan *Agrarische Wet* (*Staatblad* Nomor 55 Tahun 1870) yang termuat dalam Pasal 51 *Wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie* (*Staatblad* Nomor 447 Tahun 1925).²⁷³ Setelah UUPA maka “*wet*” tersebut telah dicabut, Tanah Ulayat

²⁷³ A. Bazar Harahap, *et al.*, Tanah Ulayat Dalam Sistem Pertanahan Nasional, (Jakarta: Yayasan Peduli Pengembangan Daerah (SANDIPEDA), 2007), hlm. 4.

tersebut diakui dalam Pasal 3 UUPA, yang menyatakan sebagai berikut:

“Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaannya hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”²⁷⁴

Oleh karena itu tanah Ulayat tetap diakui, tetapi hanya sepanjang masyarakat hukum adatnya masih ada, walaupun hukum itu tidak tertulis. Selain dari Pasal 3 UUPA, dalam Pasal 2 ayat (4) disebutkan kata-kata masyarakat-masyarakat hukum adat yang erat pengertiannya dengan pengertian tanah Ulayat, yang berbunyi sebagai berikut:

“Hak menguasai dari Negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”²⁷⁵

²⁷⁴ Boedi Harsono (g), *Hukum Aararia Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Djembatan, 1981), hlm. 6.

²⁷⁵ A. Bazar Harahap, *op. cit.*, hlm. 6.

Dari isi pasal itu terbuka kesempatan dan peluang bagi masyarakat hukum adat untuk memperoleh hak menguasai Negara, hak menguasai tersebut tentu harus mendapatkan secara resmi dari Negara. Untuk mendapatkan itu perlu diajukan permohonan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.²⁷⁶ Di Philipina, pengakuan tanah Adat juga mendapat pengaturan dalam *Republic Act (RA) Nomor 6657* yang dikenal sebagai *Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988*. Dalam Pasal 9 RA Nomor 6657 mengenai *Ancestral Lands* (Tanah Adat) berbunyi sebagai berikut:

“For purposes of this act, ancestral lands of each indigeous cultural community shall include, but not limited to, lands in the actual, continuous and open possession and occupation of community and its members; Provided that the Torrens Systems shall be respected.

The right of these communities to their ancestral lands shall be protected to ensure the economic, social and cultural well being. In line with the principles of self determination and autonomy, the systems of land ownership, land use and the models of settling land disputes of all these communities must be recognised and respected.

Any provisions of the law to the contrary notwithstanding, the PARC may suspend the implementation of this Act with respect to ancestral lands for the purpose of identifying and delineating such lands; Provided that in the autonomous regions, the respective legislature may enact their own laws on ancestral domain subject to the provisions of the Constitution and the principles enunciated in this Act and other national law.”²⁷⁷

²⁷⁶ *Ibid*, hlm. 7.

²⁷⁷ Hustiati, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya Dengan Landreform di Indonesia*, Cetakan I, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1990), hlm. 64.

Dari ketentuan Pasal 9 RA Nomor 6657 ini, dapat menarik point-point sebagai berikut:

1. Tanah Adat ini akan mencakup, tapi tidak terbatas pada tanah-tanah yang berada dalam pemilikan dan pendudukan yang nyata, terbuka dan berkelanjutan dari masyarakat adat dan anggotanya.
2. Sistem Torrens harus dihormati.
3. Hak masyarakat ini atas tanah adatnya akan dilindungi untuk menjamin kesejahteraan ekonomi, sosial dan budaya.
4. Sistem pemilikan tanah, penggunaan tanah dan cara penyelesaian sengketa tanah dalam masyarakat ini harus diakui dan dihormati.
5. Di daerah otonom, badan legislatifnya masing-masing dapat mengundang peraturannya sendiri mengenai tanah adat dengan mengindahkan ketentuan Konstitusi dan prinsip-prinsip yang disebutkan dalam Undang-Undang ini dan peraturan nasional lainnya.

Perlindungan terhadap hak komunal ini terdapat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dalam peraturan tersebut yang dimaksud dengan:²⁷⁸

1. Hak Ulayat dan yang serupa itu dari Masyarakat Hukum Adat (untuk selanjutnya disebut Hak Ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas

²⁷⁸ Indonesia (I), Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, PMNA/KBPAN No. 5 Tahun 1999, Pasal 1.

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.

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 keturunan.
4. Daerah adalah daerah otonom yang berwenang melaksanakan urusan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah (kini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah).

Dari Peraturan Menteri tersebut di atas jelas apa yang dimaksud dengan tanah ulayat dan hak ulayatnya serta yang berwenang melaksanakan urusan pertanahan di daerah, adalah Pemerintah Daerah. Selanjutnya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 melimpahkan kewenangan di bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah.²⁷⁹

Hak Atas Tanah dalam Hukum Adat dapat dikategorikan sebagai berikut: (a) Hak pemilikan pribadi karena warisan; (b) Hak pemilikan pribadi karena jual-beli

²⁷⁹ A. Bazar Harahap, *op. cit.*, hlm.8-9.

atau saling tukar; (c) Hak pemilikan karena pengakuan; (d) Hak untuk mendaku atau hak untuk membuka hutan/tanah/lahan secara pribadi; (e) Hak untuk menggarap tanah adat/tanah ulayat di kawasan “kerajaan” (baik dusun atau desa); (f) Hak untuk mengambil hasil hutan di atas tanah ulayat (tanah kawasan “kerajaan”); (g) Hak-hak lain yang berhubungan dengan tanah masyarakat adat.²⁸⁰

Tanah Ulayat mengandung pengertian sebagai tanah bersama dan tidak boleh dimiliki secara pribadi walaupun terkandung pengertian seolah-olah tanah itu tak bertuan. Dengan adanya UUPA maka tanah ulayat dapat diartikan sebagai bidang tanah minus tanah Negara, walaupun kenyataannya tumpang tindih dengan tanah Negara. Dalam perkembangannya tanah ulayat ataupun “tanah adat” semakin lama semakin terdesak oleh perundang-undangan formal, yang membawa akibat pada terdesaknya kepentingan masyarakat desa disebabkan tidak dimilikinya pegangan tertulis.²⁸¹ Dalam Pasal 4 UUPA menyebutkan bahwa hak menguasai ada pada Negara, sehingga kedudukan tanah ulayat itupun harus diajukan kepada Negara. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan dikaitkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

²⁸⁰ *Ibid*, hlm. 9.

²⁸¹ *Ibid*, hlm. 10.

Nasional Nomor 5 Tahun 1999, karenanya mengatur tanah dan hak ulayat itu berada pada Pemerintah Kabupaten/Kota.²⁸² Tanpa terbukti adanya masyarakat hukum adat, tanah tersebut adalah tanah yang dikuasai Negara. Negaralah yang berwenang menentukan ada tidaknya tanah dan hak ulayat yang bersangkutan.²⁸³

Dapat diambil kesimpulan bahwa tanah ulayat berawal dari adanya subyeknya, yaitu masyarakat hukum adat di daerah yang bersangkutan. Tidak diaturnya tanah ulayat secara khusus maka dalam proses perjalanan tanah ulayat akan selalu berhadapan dengan berbagai masalah. Oleh karena tanah ulayat berada dalam lingkup tanah Negara menurut Undang-Undang, maka untuk memperoleh penguasaan atas tanah ulayat tersebut haruslah dimohonkan, yang tentunya juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu untuk dikabulkannya permohonan tersebut.

Di dalam penjelasan mengenai Pasal 3 UUPA tersebut sebagai berikut: "Yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut "*beschikkingsrecht*". Selanjutnya dalam "Penjelasan Umum II angka 3 adalah sebagai berikut:

"Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-

²⁸² *Ibid*, hlm. 19.

²⁸³ *Ibid*.

kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini.”

Pasal 3 itu menentukan, bahwa: Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. “Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam Hukum Agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataan hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakikatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan. Sebelumnya akan didengar

pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang itu berhak menerimanya selaku pemegang hak ulayat itu.

Sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika suatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum harus tunduk pada kepentingan Nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu.

Tidaklah dapat dibenarkan jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas dari pada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum dan daerah-daerah

lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan. Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya. Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian di atas, ini tidak berarti bahwa kepentingan masyarakat hukum yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.”²⁸⁴

Dari penjelasan umum di atas, jelas bahwa posisi tanah ulayat tetap bersendikan pada kepentingan Nasional. Hubungan antara bangsa, bumi dan air serta kekuasaan Negara berlaku ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, agar hak ulayat itu didudukkan pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara, serta yang terpenting tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi termasuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Menurut penulis bahwa dalam rangka penyempurnaan Hukum Tanah Nasional, masalah perbedaan antara cita-cita kalangan hukum teoritis dan kebutuhan-kebutuhan nyata dari warga masyarakat akan sistem hukum yang sederhana, murah, dan efektif, perlu dijembatani dengan pengakuan dan penguatan hukum adat sebagai salah satu sumber untuk memperoleh bahan-bahan bagi

²⁸⁴ Indonesia (a), *op. cit.*, Penjelasan Umum II angka 3.

penyempurnaan Hukum Tanah Nasional karena hukum adat adalah hukum yang hidup dalam masyarakat. Untuk itu penelitian, terutama di bidang adat di seluruh daerah, perlu digalakkan untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan nyata tentang Hukum Tanah Adat yang benar-benar hidup di seluruh tanah air.

Mengacu pada basis di muka, maka untuk melakukan studi komparatif konsepsional antara hukum tanah Adat, hukum tanah Barat dan hukum tanah feodal, maka diambil konklusi bahwa yang paling tepat adalah konsepsi hukum Adat. Dasar argumentasi yang dikemukakan adalah falsafah hukum adat tersebut mengandung konsepsinya hukum adat mengenai pertanahan yang kemudian diangkat menjadi konsepsi hukum tanah nasional yang menurut Boedi Harsono terwakili dalam satu kata kunci yaitu “Komunalistik Religius” yang dirumuskan sebagai: konsepsi yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa oleh para warga negara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Konsepsi demikian dalam hubungannya dengan Hukum Tanah Nasional, Undang-Undang Pokok Agraria menunjukkan ada dua fungsi Hukum Adat yaitu:

- a. Sebagai sumber utama dalam pembangunan Hukum Agraria Nasional;

- b. Sebagai pelengkap dari hukum tanah nasional yang tertulis.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa Hukum Agraria ialah Hukum Adat dengan segala pembatasannya, dengan ketentuan “segala sesuatu dengan mengindahkan hukum agama”. Pengertian hukum agama dalam Pasal 5 UUPA ini adalah bersifat umum dan tidak merujuk pada agama tertentu. Pandangan yang senada dikemukakan oleh Boedi Harsono (2003) yang dalam salah satu bukunya dinyatakan bahwa Hukum Tanah Nasional (HTN) mempunyai ruh yakni hukum adat sebagai unsur hukum tanah nasional, selanjutnya dinyatakan sebagai berikut:

“Semangat yang mendasari hukum tanah nasional (HTN) yang mengatur hak-hak penguasaan atas semua tanah di seluruh wilayah Indonesia, dengan semangat kebangsaan, kerakyatan, kebersamaan dan keadilan. HTN memiliki fungsi sebagai karunia Allah merupakan salah satu unsur utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa. Tujuannya demi tercapainya sebesar-besar kemakmuran secara adil dan merata.”

Pada bagian halaman lain diterangkan oleh Boedi Harsono bahwa: “Tiga unsur hukum tanah nasional meliputi:

- a. Perangkat peraturan perundang-undangan dengan hukum adat sebagai sumber utamanya, dilengkapi dengan:

- b. Ketentuan-ketentuan hukum adat setempat mengenai hal-hal yang belum mendapat pengaturan dalam hukum yang tertulis, dan
- c. Lembaga-lembaga hukum lain di luar hukum adat, dalam memenuhi perkembangan kebutuhan nasional masa kini dan mendatang”.

Berdasarkan pandangan tersebut memberikan gambaran bahwa dalam konsepsi hukum agraria nasional memiliki ruh yakni hukum adat yang secara substansial tidak boleh bertentangan dengan hukum agama yang berlaku di Indonesia sebagai corak multikultural. Sebagai bangsa yang ciri komunitasnya adalah individualistik-komunalistik-religius sehingga diperlukan upaya untuk menyusun suatu sistem norma yang mampu mengakomodasikan corak masyarakat yang demikian.

Sebagai langkah untuk membangun sistem hukum tanah nasional, tidak luput dari tantangan besar yang sesungguhnya harus dihadapi bangsa Indonesia, maka diperlukan adanya kearifan negara (dalam hal ini pemerintah) untuk mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Globalisasi yang didefinisikan sebagai proses pembentukan sistem kapitalis dunia atau dapat dikatakan bahwa globalisasi itu pada hakikatnya adalah gerakan kapitalisme internasional. Pertanyaan

yang mendasar berkaitan dengan proses ini adalah: apakah globalisasi itu menguntungkan dan apakah globalisasi menjamin bahwa suatu kelompok negara diuntungkan dan yang lainnya tidak merugi? Menurut Arie Sukanti Undang-Undang Pokok Agraria telah menyediakan rambu-rambu pada Pasal 9 ayat (1) yang menyatakan bahwa: *“hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dalam batas-batas Pasal 1 dan 2”*. Dengan mengacu pada, rambu di atas, maka terhadap investasi asing khususnya perusahaan transnasional masih terbuka, dengan diberikan ruang melalui pemberian Hak Pakai Atas Tanah sebagaimana diatur di dalam Pasal 41-43 Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

2. Hak asasi manusia (HAM), merupakan salah satu prinsip dasar hukum tanah nasional yaitu asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam masalah pertanahan sesuai dengan Sila Kedua Pancasila. Sebagai suatu ketentuan yang bersifat universal, sesungguhnya masalah hak asasi manusia merupakan ketentuan dasar yang harus diimplementasikan dan dikembangkan di semua negara yang menyatakan

dirinya sebagai suatu negara demokratik moderen, yakni melindungi dan mengakui adanya hubungan atau relasi antara warga negara dengan tanah dan negara tidak diperbolehkan mengambil apalagi dengan paksa tanah (objek) dengan subjek (pemegang hak atas tanah) dengan cara apapun, dan diwajibkan mengatur hal tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan. Indonesia telah memiliki perangkat hukum yang berkaitan dengan hak asasi manusia ini di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hal demikian juga berkaitan dengan konsep utilitarian, maka tujuan yang hendak dicapai dalam kaitannya relasi antara manusia dengan tanah adalah *the greatest happiness of the greatest number*. Hal itu berlangsung dalam suasana pasar bebas seperti pada saat ini. Kebebasan ekonomi didasari atas *wealth of modernization* yang hanya akan terwujud dalam suasana pasar bebas. Dalam hal ini maka *wealth* (kekayaan) telah dipandang sebagai nilai (*value*). Dengan demikian dalam relasi antara subjek hak dengan tanahnya, maka kepentingan umum yang hakikatnya berbatasan dengan kemanfaatan umum atau dari Fiqh (hukum Islam) dinamakan kemaslahatan, jangan sampai hak perseorangan atau

sekelompok orang akhirnya mengorbankan kepentingan umum. Oleh sebab itu, jika kegiatan yang menyangkut kepentingan umum itu mengorbankan kepentingan individual, maka kegiatan itu harus tetap menjamin terpeliharanya hak dan jaminan dasar manusia yaitu:

- a. Keselamatan keyakinan agama;
 - b. Keselamatan jiwa;
 - c. Keselamatan akal;
 - d. Keselamatan keluarga dan keturunan;
 - e. Keselamatan hak milik.
3. Otonomi Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 11 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 13 huruf k dan Pasal 14 huruf k yang memiliki arti sebagai kewenangan daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ini bermakna dalam kaitannya dengan aspek pertanahan, maka dalam bingkai negara kesatuan republik Indonesia, kebebasan untuk mengatur dan mengurus bidang pertanahan itu akan

dalam kerangka kebijakan dasardan pokok-pokok ketentuan hukum pertanahan yang berlaku secara nasional sebagaimana dinyatakan dalam kalimat: *“sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Konsekuensi dari kalimat itu, maka *otonomi jelas tidak diartikan sebagai penyerahan pengaturan dan pengurusan segala segi masalah pertanahan sepenuhnya kepada daerah Kabupaten dan Kota masing-masing*. Makna inilah yang di berbagai daerah di Indonesia hampir menimbulkan multi interpretasi (*multy interpretation*) sehingga mengakibatkan: konflik norma, konflik kelembagaan, konflik kepentingan baik antara pemerintah pusat dengan daerah, kota dengan desa, propinsi dengan daerah kabupaten/kota.

4. Kekecewaan rakyat terhadap negara yang semakin terakumulasi karena negara gagal memenuhi kewajiban khususnya kewajiban asasi terhadap warga negara dalam pemenuhan dasar: pangan, pendidikan, perlindungan dan pengakuan hak milik pribadi, kesehatan pada akhirnya terakumulasi masuk dan berkembangnya pandangan-pandangan sosialisitik yang menurut pendukungnya merupakan pandangan yang paling dapat menjawab ketimpangan struktural di masyarakat dan akan terwujud melalui gerakan

sosial yang frontal. Padahal menurut pengalamannya sejarah berbangsa dan bernegara baik di negara lain maupun di Indonesia hal demikian tidak sesuai dengan nilai-nilai yang tumbuh dan dikembangkan oleh masyarakat suatu negara. Kembali ke soal peran hukum agraria dalam negara Indonesia, fungsi hukum agraria adalah menjaga, agar hukum agraria di samping menjadi sarana perubahan serta perlindungan normatif baik bagi segmen masyarakat yang telah maju maupun yang masih terbelakang, tetapi juga sekaligus menjaga integritas bangsa dan negara.

Pertanyaan yang kemudian mengedepan, bagaimana prospek hukum agraria atau hukum pertanahan (dalam arti sempit) ke depan di mana era perdagangan bebas dan kompetisi antarnegara yang tajam, maka pemerintah segera harus menjadikan reforma agraria sebagai salah satu agenda utama kabinet, melakukan kaji ulang seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait, menata atau mereorganisasi kelembagaan negara yang bertanggung jawab melaksanakan agenda reforma agraria serta membentuk peradilan *ad.hoc* di bidang agraria yang mandiri.

Diundangkannya Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional,

sesungguhnya harus dipandang sebagai langkah surut sebagai bukti ketidakjelasan sikap negara (pemerintah) untuk mewujudkan keadilan agraria karena isinya lebih bernuansa resentralisasi masalah agraria dan tetap sebagai kewenangan sektoralistik. Walaupun ada harapan bahwa tim pakar diambil dari para pakar perguruan tinggi yang integritasnya tidak diragukan lagi akan lebih berperan dalam mendesak usulan diwujudkan reformasi agraria.

BAB VII PENUTUP

Pentingnya ketahanan pangan dalam tatanan ekonomi global dan nasional telah dipahami oleh berbagai kalangan, baik itu para kepala negara dan pemerintahan, pimpinan organisasi internasional, pengelola sektor swasta, maupun lembaga kemasyarakatan, dengan alasan dan kepentingan yang berbeda. Satu hal yang menjadi kesadaran bersama adalah pemenuhan pangan bagi setiap individu merupakan hak azasi dan pemenuhannya menjadi kewajiban bersama, termasuk individu itu sendiri.

Perwujudan ketahanan pangan pada tingkat makro (nasional dan global) ke depan akan semakin sulit karena kecenderungan pergerakan penawaran dan permintaan pangan menuju ke arah yang berlawanan. Produksi atau pasokan pangan pertumbuhannya akan semakin sulit karena menghadapi berbagai kendala fisik, ekonomi, dan lingkungan; sementara permintaan pangan akan terus tumbuh sejalan dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi. dan dinamika lingkungan strategis.

Pola pengelolaan tanah pada masyarakat adat sebagian besar sangat memperhatikan dampak kelestarian lingkungan Pemupukan serta perawatan pertanian dilakukan semuanya

adalah organik, tidak ada unsur kimia yang digunakan dalam mengelola pertanian. Lahan untuk berladang dipilih yang memiliki humus banyak hal mana biasanya ditandai dengan banyaknya daun-daun yang berserakan di ladang tersebut. Semakin lama lahan tersebut tidak digunakan sebagai ladang, maka akan semakin banyak humus di daerah tersebut dan semakin subur. Hasil panen padi disimpan di lubang bersama yang berada di tepi kampung, selain untuk menyimpan padi untuk persediaan selama satu tahun, lubang juga digunakan untuk menyimpan bibit-bibit unggul untuk ditanam pada tahun berikutnya. Pembudidayaan padi melalui proses yang panjang, berbulan-bulan, dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Proses pembudidayaan semua jenis padi sama. Masyarakat Sedulur Sikep mempunyai pengetahuan yang sama tentang cara pembudidayaan padi. Sistem sawah merupakan sistem pertanian yang umum dan dilaksanakan oleh sebagian besar masyarakat Adat.

Intervensi Pemerintah melalui program Revolusi Hijau berdampak varietas padi lokal mengalami kepunahan secara massal. Maka, kepunahan keanekaragam varietas padi dapat disebabkan oleh kebijakan pemerintah, perubahan ekosistem dan akibat berubahnya sistem sosial ekonomi dan budaya masyarakat. Dalam upaya konservasi anekaragam varitas padi lokal di Indonesia seyogianya dapat melibatkan partisipatif aktif penduduk perdesaan.

Upaya sungguh-sungguh untuk mewujudkan ketahanan pangan berkelanjutan sangat diperlukan mengingat ancaman krisis pangan global masih tetap ada dan dapat secara tiba-tiba menjadi kenyataan. Dengan membangun ketahanan pangan berbasis sumber daya dan kearifan lokal, memanfaatkan teknologi unggul untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan secara efisien dan berdayasaing, dan membangun kekokohan dan kelenturan respons masyarakat menghadapi ancaman krisis pangan, Indonesia akan mampu mengatasi ancaman krisis pangan global ataupun domestik.

Kebijakan pendukung yang diperlukan untuk mewujudkan berbagai upaya tersebut adalah investasi yang cukup besar di sektor pertanian pangan, mulai dari prasarana, penciptaan inovasi teknologi dan diseminasinya, sampai pada peningkatan kapasitas sumber daya manusia pertanian pangan. Selain itu, diperlukan upaya untuk menjalin kemitraan strategis (*strategic partnership*) antara pemerintah dan swasta guna meningkatkan kapasitas produksi pangan dan memperlancar distribusi pangan antarwaktu, tempat, dan golongan pendapatan.

Ketahanan pangan merupakan basis utama dalam mewujudkan ketahanan ekonomi, ketahanan nasional yang berkelanjutan. Ketahanan pangan merupakan sinergi dan interaksi utama dari subsistem ketersediaan, distribusi dan konsumsi, dimana dalam mencapai ketahanan pangan dapat dilakukan alternatif pilihan apakah swasembada atau

kecukupan. Dalam pencapaian swasembada perlu difokuskan pada terwujudnya ketahanan pangan.

Perlu adanya peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat yang akhirnya menjadikan suatu pemikiran untuk dapat diteruskan pada masyarakat adat lainnya di wilayah Indonesia sesuai kewenangan pemerintah daerah pada masing-masing wilayah.

Perlunya adanya regulasi dalam peraturan perundang-undangan tentang pertanahan dengan memberikan perlindungan hukum kepada tanah milik masyarakat adat. Untuk hal ini di rekomendasikan agar menambahkan point perlindungan hukum bagi tanah adat dan tanah yang dikelola secara turun temurun dalam Undang-undang Pokok Agraria dengan memasukan point : *“Negara mengakui dan melindungi tanah milik warga negara yang dikelola secara turun temurun dan setiap pergantian kepemilikan tanah tersebut harus mendapat persetujuan negara dan si pengelola”*

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Ahmad Chomzah, 2004, *Hukum Agraria*, Jilid-I, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Andestina, 2001. *Kajian Indikator Ketahanan Pangan Tingkat Rumah Tangga: di Propinsi Jawa Tengah*. Pusat Studi Kebijakan Pangan dan Gizi (PSKPG) Lembaga Penelitian, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Anonim. 2003. *Penelitian dan Pengembangan tanaman Pangan dalam Kaitannya dengan Sistem Pertanian Organik*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan.
- _____. 2006a. *Membangun -Papua, Bukan Membangun di Papua*. (www.pu.go.id/balitbang/puslitbangsebranmas, 25 April 2010)
- Anto Soemarman, *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*, Adicita Karya Nusa, 2005
- B. Nurdin Yakub, 1995. *Hukum Kekerabatan Minangkabau*. CV Pustaka Indonesia, Jakarta.
- Boedi Harsono, *Hukum Aararia Indonesia : Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Djambatan, 1981).
- _____, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, Cetakan Kedelapan, Edisi Revisi, Jakarta: Djambatan, 1999).
- _____, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan. Isi dan Pelaksanaannya*, Bagian Kedua, (Jakarta: Djambatan, 1973).
- _____, *Hukum Agraria Indonesia*, 2007, Penerbit Djambatan, Jakarta. Hal 26

- Bushar Muhammad, *Asas-asas hukum adat : (suatu pengantar)*, Jakarta : Pradnya Paramita, 2006
- Bushar, Muhammad. 1988. *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas. 2013. *Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian*. Jakarta.
- Djamanat Samosir. 2013. *Hukum Adat Indonesia*. Medan: CV. Nuansa Aulia
- Erizal Jamal; Tri Pranadji; Aten M. Hurun; Adi Setyanto; Roosgandha E. Manurung; dan Yusuf Nopirin. 2001. *Struktur dan Dinamika Penguasaan Lahan pada Komunitas Lokal*. Laporan Penelitian PSE no. 526, Bogor.
- Fakih, Mansour. 2001. *Sesat Fikir Teori Pembangunan dan Globalisasi* . Yogyakarta: Insist Press
- Fathullah. 2000. *Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat*. Kompas. 3 Juli 2000.
- Geertz, Clifford, 1981, *Politik Kebudayaan*, Yogyakarta, Kanisius
- Hasni, 2008, *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta
- Hatta, Muhammad 2005, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta.
- Hilman Hadikusuma, *Antropologi hukum Indonesia*, cet ke-1 Bandung: Alumni, 1986
- Hosang, P.R., J. Tatu, dan J.E.X. Rogi. 2012. *Analisis Dampak Perubahan Iklim terhadap Produksi Beras Propinsi Sulawesi Utara Tahun 2013-2030*. Eugenia Vol. 18 No. 3, Desember 2012. Manado.
- Hustiati, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya Dengan Landreform di Indonesia*, Cetakan I, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1990).

- Iman Soetiknyo (1990), *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*. Jogjakarta: Penerbit UGM.
- Johara T. Jayadinata, *Tata Guna Tanah dalam Perencanaan Pedesaan, Perkotaan, dan Wilayah*, Bandung: Penerbit ITB, 1986.
- Koentjaraningrat, dkk. 1993. *Masyarakat terasing di Indonesia*. Jakarta. Gramedia. Hlm. 32. Lihat juga Sarwono, Kusumaatmadja, 1993. *The human dimension of sustainable development*. Makalah Seminar Dimensi Manusia dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan. Jakarta. Walhi.
- Laksanto Utomo, *Land Policies for the Benefit of State, Investors and Indigenous People in the Natural Resources Exploitation*. PT. Atalntis Press, *Advances in Economics, Business and Management Research*, volume 59, 319 - 323.
- _____, *Hukum Adat*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, Cetakan Kedua, 2017.
- _____, *Konsepsi Perlindungan Hukum Terhadap Tanah Masyarakat Adat Dalam Menciptakan Ketahanan Pangan* Disampaikan dalam Seminar Nasional dan Call For Paper "Kontribusi Hukum Adat Dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia", Denpasar 28 Agustus 2018.
- _____, *Perlindungan Hukum Terhadap Penguasaan Tanah Masyarakat Adat Baduy Dan Sedulur Sikep*, *Journal of Indonesian Adat Law (JIAL)* Volume 1 Nomor 1 Desember 2017.
- _____, *Budaya Hukum Masyarakat Samin*, PT. Alumni Bandung
- Laksanto Utomo, Edy Lisdiyono, Liza Marina, "Reconstruction of Legislative Regulations on Indigenous Peoples' Food Security in Indonesia", *International Journal of Science and Research (IJSR)*, Volume 7 Issue 10, October 2018

- Loekman Soetrisno, "*Hak Komunal atas Tanah di Jawa dan Irian Jaya: Perspektif Sosiologis*", Makalah disampaikan pada Semiloka "Tanah Adat" - Pusat Penelitian Unika Atma Jaya Jakarta & Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional, Wisma Kinasih, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996.
- Maleha dan Adi Susanto. 2006. *Kajian Konsep Ketahanan Pangan*. Jurnal Protein Vol XIII (2).
- Maria Kaban. 2004. *Keberadaan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah di Tanah Karo*. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Universitas Sumatera Utara. Medan.
- Mashar Ali Zum, 2000, *Teknologi Hayati Bio P 2000 Z Sebagai Upaya untuk Memacu Produktivitas Pertanian Organik di Lahan Marginal*. Makalah disampaikan Lokakarya dan pelatihan teknologi organik di Cibitung 22 Mei 2000.
- Nganro, Noorsalam Rahman. 2009. *Dukungan Kebijakan Pemerintah dalam Pengembangan Komoditas Pertanian yang Mendukung Ketahanan Pangan Nasional*. Kementerian Negara Riset dan Teknologi. Jakarta.
- Nurindrawati, Marliyati S.A., Heryanto, Y. 2008. *Analisis Pola dan Strategi Penyediaan Pangan Rumah Tangga Petani Hutan Kemasyarakatan Kabupaten Lampung Barat*. Jurnal Gizi dan Pangan (3) 192-197.
- Oloan Sitorus (a), *Kapita Selekt Perbandingan Hukum Tanah, Cetakan Perdana*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004).
- Pieter Evers, *A Preliminary Analysis of Land Rights and Indigenous People in Indonesia*, Draft Working Paper prepared by Environment and Social Impact Unit of World Bank's Resident Office, Jakarta. 21 Januari 1995.
- Prabowo, A. Y. 2007. *Teknis Budidaya Agrokomplek*. http://www.budidaya_kentang.com.
- Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim. 1993. *Sendi-Sendi Hukum Agraria*. Penerbit Ghalia Indonesia.

- Rahardjo Adisasmita. (2008). *Pengembangan Wilayah Konsep dan Teori*. Penerbit Graha Ilmu. Jakarta.
- Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 2008
- Soerojo Wignjodipoero, 1995, *Pengantar Dan Asas-Asas Hukum Adat* cet ke-14, Jakarta:PT.Toko Gunung Agung
- Sondang Siagian, 2001, *Penggunaan Pertanahan dalam Aspek Sosial*. Makalah Seminar Pertanahan di Jakarta Tanggal 19 Juli 2009.
- Sri Adiningsih J., M. Soepartini, A. kusno, Mulyadi, dan Wiwik Hartati. 1994. *Teknologi untuk Meningkatkan Produktivitas Lahan Sawah dan Lahan Kering*. Prosiding Temu Konsultasi Sumberdaya Lahan Untuk Pembangunan Kawasan Timur Indonesia di Palu 17 - 20 Januari 1994.
- Sumitro. 2001. *Konsep Pertanahan Nasional*. Alfabeta Bandung.
- Suryana, A. 2010. *Diversifikasi Pangan dalam Upaya Pencapaian Swasembada Pangan Berkelanjutan*. Disampaikan dalam Seminar Diselenggarakan Fraksi Partai Demokrat di DPR RI, 13 Oktober 2010. Jakarta.
- _____. 2014. *Mewujudkan Ketahanan dan Kemandirian Pangan dalam Bingkai Anti Korupsi*. Disampaikan dalam Pertemuan Komitmen Anti Korupsi untuk Mewujudkan Wilayah Anti Korupsi di Lingkup Kementerian Pertanian. Diselenggarakan Inspektorat Jenderal Kementerian Pertanian, 18 Maret 2014. Yogyakarta.
- Suswono. 2013. *Pengembangan Kelembagaan Petani Kecil untuk Mendukung Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*. Disampaikan dalam Ambassador Forum: Improving Institution of Smallholder Agriculture. Organized by Institut Pertanian Bogor (IPB), 16 Desember 2013. Bogor.
- Syafa'at, Rachmad. 1995. *Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Sludi Kasus*

Masyarakat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran-Surabaya.
Thesis Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas
Indonesia

Syamsul Rizal. 2003. *Kebijaksanaan Agraria Sebelum dan Sesudah
Keluarnya UUPA.* Fakultas Hukum Bagian Hukum
Perdata, Universitas Sumatera Utara. Medan.

Tjondronegoro, Soediono, M. P. *Keping-Keping Sosiologi Dari
Pedesaan.* Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan
Tinggi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.1998.

Wahono, F.2008. *Runtuhnya Kedaulatan Pangan Rapuhnya
Ketahanan Bangsa.* Basis no 5-6 ahun ke 57; Yogyakarta

Wahyuning.K Sedjati; Tri Pranadji; Syahyuti; Budi Wiryono; dan
Herlina Tarigan. 2002. *Strategi Keorganisasian Petani
untuk Pengembangan Kemandirian Perekonomian
Pedesaan, di Bali, Kalimantan Selatan, dan DIY.* Pusat
Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi
Pertanian. Bogor.

Wibowo, R., 2000.*Penyediaan Pangan dan Permasalahannya.*
Wibowo, R. (Editor).Pertanian dan pangan. Pustaka
Sinar Harapan.Jakarta.

Yustika, Ahmad Erani. 2008. *Ekonomi Kelembagaan : Definisi, Teori,
dan Strategi.* Malang : Bayu Media Publishing.

BUDAYA HUKUM DAN KETAHANAN PANGAN MASYARAKAT ADAT DI INDONESIA

Ketahanan pangan merupakan basis utama dalam mewujudkan ketahanan ekonomi, ketahanan nasional yang berkelanjutan. Ketahanan pangan merupakan sinergi dan interaksi utama dari subsistem ketersediaan, distribusi dan konsumsi, dimana dalam mencapai ketahanan pangan dapat dilakukan alternatif pilihan apakah swasembada atau kecukupan. Dalam pencapaian swasembada perlu difokuskan pada terwujudnya ketahanan pangan. Upaya sungguh-sungguh untuk mewujudkan ketahanan pangan berkelanjutan sangat diperlukan mengingat ancaman krisis pangan global masih tetap ada dan dapat secara tiba-tiba menjadi kenyataan. Dengan membangun ketahanan pangan berbasis sumber daya dan kearifan lokal, memanfaatkan teknologi unggul untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan secara efisien dan berdayasaing, dan membangun kekokohan dan ketahanan respons masyarakat menghadapi ancaman krisis pangan, Indonesia akan mampu mengatasi ancaman krisis pangan global ataupun domestik. Perlu adanya peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat yang akhirnya menjadikan suatu pemikiran untuk dapat diteruskan pada masyarakat adat lainnya di wilayah Indonesia sesuai kewenangan pemerintah daerah pada masing-masing wilayah.



ISBN 978-602-53077-1-3

