

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Tanah adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Tanah diciptakan oleh Tuhan sebagai tempat makhluk-makhluk yang diciptakannya beraktifitas, termasuk manusia. Ketersediaan tanah sebagai sumber daya alam dari dahulu sampai dengan saat ini relatif tidak berubah atau statis, sedangkan jumlah penduduk atau populasi (*population*) manusia di atas permukaan bumi ini cenderung berkembang atau semakin banyak. Tanah menjadi benda yang dibutuhkan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Untuk bisa memenuhi kebutuhan pokok (*basic need*) seperti pangan (*food*), sandang (*clothing*), dan papan (*housing*) manusia membutuhkan tanah. Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia karena manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah. Demikian pula bagi masyarakat hukum adat, tanah merupakan tempat dominan karena tanah merupakan sumber rezeki yang terbesar, segala kebutuhan hidup mereka bersumber di atas tanah.

Mengingat betapa pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga perlu adanya peraturan yang mengatur tentang pertanahan, terutama tentang penggunaan, peruntukan, penguasaan dan kepemilikan tanah tersebut. Oleh karena itu dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, merupakan suatu pencerahan dalam sistem pertanahan di Indonesia, selain itu dualisme dalam bidang hukum pertanahan yaitu berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat menjadi dihapus.

Masalah pertanahan mendapat perhatian yang serius dari para pendiri negara. Perhatian tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa:

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang ada didalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Ketentuan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang disebut Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA tersebut. Pasal 33 ayat (3) tersebut menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara. Arti menguasai dalam hal ini bukan berarti menghilangkan hak-hak kepemilikan atas tanah bagi tiap warga negara Indonesia, melainkan menguasai dalam arti mengatur dan mengawasi sedemikian rupa dalam tiap-tiap pendayagunaan tanah-tanah tersebut agar para pemilik tanah atau pemegang hak-hak lainnya (hak pakai, hak guna usaha, penyewa dan lain sebagainya):

- a. Tidak melakukan kerusakan-kerusakan atas tanah.
- b. Tidak menelantarkan tanah.
- c. Tidak melakukan pemerasan-pemerasan atas tanah atau pendayagunaan (*exploitation*) yang melebihi batas.
- d. Tidak menjadikan tanah sebagai alat untuk pemerasan keringat dan pemerasan lainnya terhadap orang lain (*exploitation des l'Homme par L. Homme*) (Kartasapoetra, G. et. al, 1999 : 9).

Kemakmuran rakyat merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, selanjutnya disebut RPJP Nasional. Penjabaran RPJP

Nasional dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, selanjutnya RPJM Nasional, yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014. Salah satu agenda pembangunan nasional Tahun 2010-2014 adalah menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis, salah satu sasaran pokoknya adalah membenahan sistem dan politik hukum, yaitu terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen dan tidak diskriminatif serta memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak azasi manusia; terjaminnya konsistensi seluruh peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi, dan kelembagaan peradilan serta penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Tanah merupakan sumber daya yang sangat sensitif dan merupakan bagian terpenting dalam terwujudnya masyarakat yang sejahtera serta menyangkut hajat hidup orang banyak, juga sebagai media bagi penyelenggaraan berbagai kegiatan kehidupan manusia. Sehingga tanah menjadi sesuatu yang sangat dibutuhkan manusia untuk menunjang kehidupannya.

Tanah mempunyai sifat yang unik, baik ditinjau dari segi penguasaan maupun penggunaannya, karena tanah memiliki nilai-nilai sosial, budaya, ekonomi dan politik, serta nilai-nilai sakral bagi pemiliknya (M. Rizal Akbar, dkk, 2005 : 5). Oleh karena itu tanah menjadi sumber daya nasional serta modal dasar pembangunan yang harus dikelola dengan baik sehingga benar-benar akan terwujud tujuan dari pembangunan nasional, yaitu memberi sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sebagaimana diketahui bahwa hukum yang berlaku di Indonesia sekarang ini masih banyak produk hukum warisan Belanda, akan tetapi dalam hal penerapannya sangat berbeda

dengan di negeri asalnya Belanda, di negeri Belanda lebih mengutamakan penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak individu serta lebih berfikir rasional, ini mungkin juga dipengaruhi oleh perkembangan negara tersebut.

Lain hal di Indonesia, penegakan hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum dengan pola fikir orang Indonesia yang masih berpegang teguh pada adat, dan masih menghargai adat, karena masih begitu kuatnya adat istiadat peninggalan nenek moyang yang dianggap masih harus terus dipertahankan walaupun sudah semakin berkembang dan modernnya kehidupan manusia, sehingga rakyat Indonesia merupakan penerima yang sebagian besarnya masih mengutamakan kebersamaan, yang disebut bersifat komunal dan *religio magis*.

Mengenai masyarakat hukum adat, telah terjadi penguasaan dan pengambilan terhadap tanah hak masyarakat adat. Dalam tebaran geografisnya, sebagian besar kasus-kasus ini berada di daerah-daerah di luar pulau Jawa. Besar kemungkinan hal itu terkait dengan struktur sosial masyarakat hukum adat atau *the indigenous peoples* yang mendiami kawasan tersebut (M. Rizal Akbar, dkk, 2005 : 100). Pada awalnya kasus-kasus pelanggaran terhadap hak atas tanah ulayat memang hanya dalam skala kecil, seperti hanya dalam bentuk pelanggaran hak ekonomi maupun sosial, namun dalam skala lebih besar terkadang malah terjadi pelanggaran hak-hak sipil dan politik yang terkadang disertai dengan kekerasan hingga sampai memakan korban jiwa dan harta benda yang apabila tidak dapat ditangani dengan baik akan meluas dan berkembang menjadi pelanggaran hak azazi manusia.

Kasus-kasus tanah yang terjadi tersebut telah menempatkan masyarakat yang kondisi sosial dan ekonominya masih memprihatinkan sehingga menyebabkan masyarakat berada dalam kondisi yang tidak berdaya untuk melindungi kepentingan sendiri, yang pada akhirnya masyarakat selalu melakukan pengorbanan-pengorbanan baik perasaan sedih maupun kecawa

karena harus melepaskan tanah peninggalan leluhur nenek moyang mereka, yang menjadi sumber penghidupan guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Hak atas tanah ulayat bersifat kolektif dan bukan merupakan hak yang bersifat individual sebagaimana hak atas tanah yang dikenal dalam sistem hukum Barat, di mana adanya suatu hubungan struktural yang erat antara masyarakat yang bersangkutan dengan lingkungan tempat menggantungkan hidupnya, yang memiliki implikasi bahwa hak atas tanah ulayat tidak dapat ditangani dan dipahami terpisah dari masyarakat hukum adat itu sendiri.

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang disebut Undang-Undang Pokok Agraria atau disingkat UUPA. UUPA di undangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, sedangkan Penjelasan UUPA di muat dalam Tambahan Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 2043. Undang-Undang tersebut menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara.

Arti menguasai dalam hal ini bukan berarti menghilangkan hak-hak pemilikan atas tanah bagi tiap warga negara Indonesia, akan tetapi negara memiliki kewenangan untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, karena berdasarkan Pasal 33 ayat (3) tersebut terkandung makna adanya hubungan penguasaan, yang artinya bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Kewenangan negara untuk mengatur hubungan antara orang-orang dengan tanah termasuk juga masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya, serta pengakuan dan perlindungan hak-hak yang timbul dari hubungan-hubungan hukum tersebut, sehingga dalam hal ini hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk

memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak ulayatnya tidak dilanggar oleh siapapun, sehingga hubungan negara dengan tanah tersebut tidak akan terlepas dari hubungan masyarakat adat dengan tanah ulayatnya.

Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai negara, sedangkan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya akan melahirkan hak ulayat, dan hubungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah. Idealnya hubungan ketiga hal tersebut (hak menguasai tanah oleh negara, hak ulayat dan hak perorangan atas tanah) terjalin secara harmonis dan seimbang, artinya ketiga hak tersebut sama kedudukan dan kekuatannya, dan tidak saling merugikan. Namun peraturan perundangan-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batasbatasnya kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia. Akibatnya terjadi dominasi hak menguasai tanah oleh negara terhadap hak ulayat dan hak perorangan atas tanah, sehingga memberi peluang kepada negara untuk bertindak sewenang-wenang dan berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah (Muhammad Bakri, 2007 : 7).

Suku Sakai menjadi tersingkir di wilayah sendiri, secara sosial dan ekonomi mereka tidak dapat bersaing dengan kemajuan zaman, tanah ulayat yang mereka miliki, yang membentang luas dari Minas hingga Dumai yang didalamnya mengandung cadangan minyak terbesar di nusantara tidak membuat lebih makmur kehidupan mereka. Berdasarkan peta yang dibuat oleh Moszkowski, seorang antropolog Jerman yang melakukan penelitian tentang Sakai Tahun 1911, wilayah Suku Sakai meliputi Minas, Belutu, Tingaran, Sinangan, Semunai, Panaso, dan Borumban (Ahmad Arif dan Agnes Rita, 2007 : 14).

Hutan ulayat yang berada di atas hak ulayat masyarakat Sakai juga telah berpindah tangan kepada pengusaha-pengusaha pemegang HPH (Hak Penguasaan Hutan) maupun HTI

(Hutan Tanaman Industri), yang menyebabkan masyarakat Suku Sakai tidak punya lagi tempat untuk memenuhi kebutuhan hidup, sehingga hal ini tentu berdampak pada taraf perekonomian masyarakat Sakai, sehingga dengan terpaksa masyarakat menjual tanah-tanah mereka kepada pihak luar dengan harga yang murah karena pada dasarnya masyarakat Suku Sakai tidak memiliki sertifikat kepemilikan, serta dengan tingkat pendidikan yang sangat rendah tentu tidak memahami harga pasar tanah.

Penjualan tanah dengan harga murah dilakukan karena hasil hutan semakin berkurang, sedangkan kebutuhan warga semakin bertambah. Padahal ada larangan menjual tanah ulayat, tapi karena warga terdesak ekonomi sehingga mudah dibujuk. Demikian juga karena tidak adanya bukti tanda kepemilikan sehingga terjadi penyerobotan-penyerobotan tanah ulayat masyarakat Sakai oleh pendatang yang merupakan orang luar yang bukan anggota komunitas masyarakat Suku Sakai.

Fenomena tersebut jelas merupakan masalah pertanahan yang terus berlangsung di Riau khususnya pada masyarakat Suku Sakai di Kabupaten Bengkalis, dimana masih berlangsungnya peralihan hak penguasaan atas tanah dari masyarakat kepada pihak luar yang bukan anggota komunitas masyarakat Suku Sakai untuk dikelola sendiri maupun kepada pengusaha yang diberi hak untuk itu. Keadaan seperti ini jelas memperlihatkan tetap berlangsungnya proses pengalihan hak atas tanah ulayat masyarakat adat yang sebenarnya dilindungi oleh Undang-undang.

Pengambilalihan tanah tersebut yang sebagian dijual sendiri oleh masyarakat Suku Sakai, atau sebagian diambil begitu saja dengan ganti rugi yang sangat rendah atau bahkan tanpa ganti rugi, padahal untuk mendapatkan kembali tanah yang telah dilepas hampir tidak mungkin karena tingkat kenaikan harga tanah jelas akan menyulitkan masyarakat Sakai untuk memperoleh kembali, yang jelas tidak seimbang dengan tingkat penghasilan masyarakat tersebut. Sementara

untuk mempertahankan sendiri haknya, masyarakat Sakai tidak mempunyai patokan, karena tanah ulayat tidak memiliki sertifikat tanda bukti tertulis sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sehingga memang mudah menimbulkan konflik pertanahan, dan menjadi masalah adalah bagaimana peran negara dalam hal ini, karena Undang-undang sendiri telah mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya.

Harus disadari bahwa masyarakat hukum adat sering berada dalam posisi yang lemah dalam mempertahankan hak-haknya, ditengah-tengah kekuatan modal dalam mengeksploitasi lahan dan sumber daya alam. Padahal masyarakat hukum adat telah banyak memberikan kontribusi dalam melindungi dan mengelola sumber daya alam serta telah mampu mempertahankan kelestarian lingkungan. Sebagaimana telah diketahui bahwa sejak zaman dahulu berabad-abad lamanya masyarakat hukum adat memanfaatkan sumber daya alam tanpa menimbulkan kerusakan lingkungan yang pada akhirnya menyebabkan bencana seperti sering terjadi sekarang ini. Hal tersebut karena masyarakat adat percaya bahwa ada hubungan antara manusia, alam sekitar serta Tuhannya, sehingga keseimbangan itu harus tetap dijaga agar tidak terjadi murka Tuhan.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pasal 4 ayat (1) menjelaskan bahwa penguasaan bidang-bidang tanah ulayat oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dilakukan dengan tata cara hukum adat yang berlaku. Selanjutnya Pasal 4 ayat (2) menjelaskan pula bahwa pelepasan tanah ulayat masyarakat hukum adat untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan hak guna usaha atau hak pakai, dapat dilakukan oleh

masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu. Begitu pula mengenai mekanisme penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang melibatkan masyarakat adat juga diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999.

Akan tetapi pada kenyataannya Pemerintah dinilai tidak memberikan perlindungan terhadap tanah ulayat masyarakat adat tempat masyarakat menopang kelangsungan hidup serta yang telah menjaga keseimbangan alam, sedangkan seperti yang telah diketahui sejalan dengan apa yang telah disebutkan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria pada Pasal 3 menyatakan bahwa:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus demikian 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”.

Dari Pasal 3 tersebut dapat disimpulkan bahwa negara secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, maksudnya yaitu daerah-daerah dimana hak ulayat itu tidak ada lagi maka tidak akan dihidupkan kembali. Demikian juga di daerah-daerah yang tidak pernah ada hak ulayat maka tidak akan dihidupkan hak ulayat baru.

1.2 Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas penulis merasa tertarik untuk mengadakan suatu penelitian yang penulis beri judul **“EKSISTENSI TANAH HAK ULAYAT PADA MASYARAKAT SUKU SAKAI DI KABUPATEN BENGKALIS DALAM MENINGKATKAN**

PEREKONOMIAN MASYARAKAT HUKUM ADAT”.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Kegiatan I : Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis bagaimana eksistensi tanah hak ulayat pada masyarakat Suku Sakai di Kabupaten Bengkalis dalam meningkatkan perekonomian masyarakat hukum adat.
2. Kegiatan II : Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis apakah penyerahan hak ulayat atas tanah pada masyarakat Suku Sakai kepada pihak lain sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999.
3. Kegiatan III : Untuk mengetahui bagaimana proses penyelesaian sengketa tanah hak ulayat pada masyarakat Suku Sakai di Kabupaten Bengkalis.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis :

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan untuk pengembangan ilmu hukum agraria pada umumnya, hukum tanah adat pada khususnya.

2. Secara praktis :

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya bahan pustaka mengenai hukum pertanahan yang memberikan iklim kondusif terhadap masyarakat Suku Sakai.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi sumber informasi bagi pihak-pihak yang berkepentingan terutama mengenai hak ulayat dalam hukum pertanahan di Indonesia.

c. Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan bagi mereka yang akan mendalami atau meneliti masalah eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat.