

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kata agraria mempunyai arti yang sangat berbeda antara bahasa yang satu dengan Bahasa lainnya. Dalam Bahasa Latin kata agrarian berasal dari kata ager dan agrarius. Kata ager berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata agrarius mempunyai arti sama dengan “perladangan, persawahan, pertanian”. Dalam terminologi Bahasa Indonesia, agrarian berarti urusan tanah pertanian, perkebunan, sedangkan dalam Bahasa Inggris kata agrarian diartikan agrarian yang selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian. Pengertian agrarian ini, sama sebutannya dengan agrarian laws bahkan sering kali digunakan untuk menunjuk kepada perangkat peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan kepemilikan tanah.¹

Pengertian agrarian meliputi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 1 ayat 2). Sementara itu pengertian bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (Pasal 1 ayat 4 jo. Pasal 4 ayat 1)². Pengertian air dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk di dalamnya bahan galian, mineral biji-bijian dan segala macam batuan, termasuk batu-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-Undang Nomor 11

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah* (Jakarta: Djambatan, 1994), hlm. 4

²Supriadi, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 1

Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan). Untuk pengertian mengenai kekayaan alam yang terkandung di dalam air adalah ikan dan semua kekayaan yang berada di dalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia (UU Nomor 8 Tahun 1985 tentang Perikanan jo. UU Nomor 31 Tahun 2004)³.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 12 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta Badan Hukum.

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum⁴.

Bahwa di Indonesia sudah berlaku yang namanya hukum tanah adat, berbicara mengenai hukum tanah adat maka pengertian dari hukum tanah adat tidak terlepas dari dijadikannya hukum adat sebagai dasar hukum berlakunya UUPA. Hal ini sesuai penjelasan konsiderans dalam UUPA, dinyatakan bahwa hukum tanah nasional disusun berdasarkan hukum adat⁵. Tanah adat juga masih diakui oleh Negara seperti yang terdapat pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan : “ Negara mengakui dan

³*Ibid.*, hlm. 2

⁴*Ibid.*, hlm. 3

⁵*Ibid.*, hlm. 52

menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam Undang-Undang”. Muatan UUPA juga didasarkan pada Hukum Adat dimana bersifat komunal dan memperhatikan kepentingan umum masyarakat (Pasal 3 UUPA).

Dengan hal ini hak ulayat ada diatur dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan 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 tinggi⁶. Pasal 3 UUPA menyebut tentang “masyarakat hukum adat” yang erat kaitannya dengan hak ulayat, tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertiannya. Bahkan, dalam berbagai kesempatan dalam memori penjelasan sering juga digunakan istilah “masyarakat hukum”. Namun, sesuai dengan fungsi suatu peraturan penjelasan, apabila dalam memori penjelasan disebut masyarakat hukum, maka yang dimaksud adalah masyarakat hukum adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA.

Kata “masyarakat hukum adat” tercantum dalam UUPA pada Pasal 2 ayat (4) yang menyebutkan bahwa : “ Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan Masyarakat Hukum Adat, sekadar diperlukan dan bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang

⁶*Ibid.*, hlm. 61

berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi”⁷.

Istilah “hak ulayat” terdiri dari dua kata, yakni kata “hak” dan “ulayat”. Secara terminologi kata ulayat identik dengan arti wilayah, Kawasan, marga, dan nigari. Kata “hak” diartikan peranan bagi seseorang atau pihak untuk bertindak atas sesuatu menjadi objek dari haknya itu. Kata “wilayah” berarti daerah (kekuasaan, pemerintahan, penguasaan, dan sebagainya), lingkungan daerah (kabupaten)⁸.

Hak ulayat (*beschikkingsrecht*) adalah hak dari masyarakat hukum untuk menguasai tanah dalam wilayahnya, mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur dan pemanfaatan penggunaan/pengelolaannya bagi kepentingan masyarakat hukum, mempunyai hubungan yang bersifat abadi (tidak diasingkan) sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari persekutuan hukum⁹.

Hak ulayat diakui eksistensinya bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Masih adanya hak ulayat pada masyarakat hukum adat tertentu, antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari-hari kepala adat dan para tetua adat dalam kenyataannya, sebagai pengemban tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat, yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

⁷Rosnidar Sembiring, *Hukum Pertanahan Adat* (Medan: PT RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 9

⁸Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 10

⁹Rosnidar Sembiring, *Op.cit.*, hlm. 13

Penyebutan “hak ulayat” dan “ masyarakat adat” dalam Pasal 3 dan Pasal 2 ayat (4) UUPA tidak jelas dan samar-samar. Ketidakjelasan itu berakibat pada penjabaran hak ulayat juga tidak jelas, kurang tersosialisasi dan tidak pernah dimanfaatkan, sehingga pasal-pasal tersebut menjadi pasal tidur saja. Rumusan masyarakat hukum adat terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) dengan rumusan bahwa Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau dasar keturunan. Dengan demikian, ketentuan Pasal 3 UUPA menunjukkan bahwa hak masyarakat hukum adat atas tanah disebut hak ulayat oleh hukum tanah nasional Indonesia diakui sebagai hak dari masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada sebagaimana dimaksudkan Pasal 3 UUPA¹⁰.

Hak ulayat masyarakat adat kadang dikesampingkan dengan kepentingan lain tanpa melihat nilai spiritual yang dimiliki sebidang tanah yang ada pada wilayah masyarakat adat. Sehingga eksistensi terhadap perlindungan dan pengakuan terhadap masyarakat adat tidak terlihat lagi.

Seperti sengketa tanah adat yang terjadi di Desa Sigapiton Kecamatan Ajibata, Kabupaten Toba. Yang di mana tanah adat milik keturunan Ompu Ondol Butar-Butar memberikan hak pengelolaan kepada Pemprovsu tetapi diambil alih oleh BPODT dan menerbitkan sebuah sertifikat hak atas nama BPODT.

¹⁰ *Ibid.*, hlm.9

Dari sengketa tanah adat di Desa Siagpiton ini juga akan membahas tentang kawasan hutan. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Apabila kawasan hutan ingin dilakukan suatu penetapan maka perlu diketahui oleh masyarakat setempat dan atau Pemerintah setempat, dapat kita lihat dari penjelasan Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan disebutkan penunjukan kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan.

Berdasarkan uraian ini penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut mengenai **“TINJAUAN HUKUM ATAS KEBERADAAN TANAH ULAYAT TERHADAP HAK PENGELOLAAN BADAN PELAKSANA OTORITAS DANAU TOBA (BPODT) DI DESA SIGAPITON KABUPATEN TOBA”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang yang disampaikan maka rumusan masalah yang didapat adalah :

1. Apakah tanah yang menjadi objek sengketa antara masyarakat adat dan BPODT merupakan kawasan hutan ?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah terhadap tanah ulayat yang ada di desa Sigapiton Kabupaten Toba?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tanah yang menjadi objek sengketa antara masyarakat adat dan BPODT merupakan tanah ulayat
2. Untuk mengetahui pandangan pemerintah terhadap tanah ulayat yang ada di desa Sigapiton Kabupaten Toba

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan penelitian ini diharapkan dapat diambil manfaatnya baik bagi penulis sendiri maupun bagi pihak lain. Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Dengan adanya penelitian ini dapat diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dan tambahan wawasan dalam Hukum Perdata, secara penelitian ini juga dapat mengaplikasikan materi-materi pengajaran mengenai Hukum Agraria.

2. Secara Praktis

Manfaat praktis penelitian ini terdiri dari 2 (dua) kepentingan yaitu :

- a. Bagi kalangan akademis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber informasi ilmiah dalam kaitannya dengan penelitian penyelesaian sengketa tanah adat antara masyarakat adat dan BPODT
- b. Bagi masyarakat desa adat, hasil penelitian ini digunakan sebagai informasi untuk mengetahui penyelesaian sengketa tanah adat.

3. Manfaat Bagi Diri Sendiri

- 1) Mengharapkan dengan selesainya penelitian ini dapat menjadi syarat terhadap penulis untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Universitas HKBP Nommensen Medan
- 2) Bahwa penelitian ini dapat memberi manfaat dalam mengembangkan wawasan penulis khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa tanah adat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Tanah

1) Pengertian Tanah

Dalam Kamus Besar Indonesia disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut :

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal diatas ialah permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang dan badan hukum¹¹ sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹²

Efendi Perangin menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkret.

¹¹ Supriadi, *Op.cit.*, hlm. 3

¹² Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 10

Objek Hukum Tanah adalah hak penguasaan atas tanah. Yang dimaksud dengan hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan aturan larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.¹³

Hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum yang konkret, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.¹⁴

2) Hak-Hak Atas Tanah Dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai dari negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan hukum baik badan hukum privat maupun hukum publik.¹⁵ Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu :

a. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru.

¹³*Ibid.*, hlm 11

¹⁴*Ibid.*, hlm. 12

¹⁵*Ibid.*, hlm. 87

Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan.

- Hak Milik

Menurut ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi “Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”.

Hak Milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah Hak Milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya.¹⁶

- Hak Guna Usaha

Hak atas tanah selanjutnya yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah Hak Guna Usaha, yang pengertiannya dijabarkan dalam Pasal 28 UUPA yang berbunyi: “ Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan”.

¹⁶ Kartini Muljadi, Gunawan Widjaja. *Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana. 2008), hlm.

Dari definisi atau pengertian yang diberikan di atas, yang dapat diketahui bahwa yang dinamakan dengan Hak Guna Usaha adalah hak yang diberikan oleh negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau perusahaan peternakan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia.¹⁷

- Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah salah satu hak atas tanah lainnya yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Menurut ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi sebagai berikut : “ Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun”.¹⁸

- Hak Pakai

Hak atas tanah berikutnya yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria adalah Hak Pakai. Rumusan umum mengenai Hak Pakai sebagai hak atas tanah diatur dalam ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyatakan sebagai berikut : “ Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-

¹⁷*Ibid.*, hlm 150

¹⁸*Ibid.*, hlm. 190

undang ini”.¹⁹

- Hak Sewa Bangunan

Ketentuan mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan (HSUB) disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf e UUPA. Secara khusus diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Menurut Pasal 50 ayat (2) UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dengan peraturan perundangan. Peraturan perundangan yang diperintahkan di sini sampai sekarang belum terbentuk.

Menurut Pasal 44 ayat (1) UUPA, seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Hak Sewa Untuk Bangunan adalah hak yang dimiliki seseorang atau badan hukum untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah Hak Milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakatai oleh pemilik tanah dengan pemegang Hak Sewa Untuk Bangunan.²⁰

- b. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang

Yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Hak atas ini macamnya belum ada.²¹

¹⁹*Ibid.*, hlm. 246

²⁰Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 125

²¹*Ibid.*, hlm. 88

c. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, mengandung sifat feodal, dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.²²

- Hak Gadai (Gadai Tanah)

UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Gadai (Gadai Tanah). Menurut Urip Santoso, Hak Gadai (Gadai Tanah) adalah penyerahan sebidang tanah milik seseorang kepada orang lain untuk sementara waktu yang sekaligus diikuti dengan pembayaran sejumlah uang oleh pihak lain secara tunai sebagai uang gadai dengan ketentuan bahwa pemilik tanah baru memperoleh tanahnya kembali apabila melakukan penebusan dengan sejumlah uang yang sama.²³

- Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil)

Pasal 53 UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil). Boedi Harsono menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Hak Guna Usaha Bagi Hasil adalah hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbalan yang telah disetujui sebelumnya.

²² *Ibid.*, hlm. 89

²³ *Ibid.*, hlm. 130

Dalam hukum positif, pengertian Hak Guna Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil) dimuat dalam Pasal 1 huruf c UU No 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian), yaitu perjanjian dengan nama apa pun juga yang diadakan antara pemilik yang dalam Undang-Undang ini disebut penggarap berdasarkan perjanjian mana penggarap diperkenankan oleh pemilik tersebut untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah pemilik, dengan pembagian hasilnya antara kedua belah pihak.²⁴

- Hak Menumpang

UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Menumpang. Boedi Harsono memberikan pengertian Hak Menumpang, yaitu hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan orang lain. Di atas tanah itu mungkin sudah ada rumah lain kepunyaan pemilik tanah, tetapi mungkin juga tanah itu merupakan tanah pekarangan yang semula masih kosong.²⁵

- Hak Sewa Tanah Pertanian

UUPA tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan Hak Sewa Tanah Pertanian. Yang dimaksud dengan Hak Sewa Tanah Pertanian adalah suatu perbuatan hukum dalam bentuk penyerahan penguasaan tanah pertanian oleh pemilik tanah pertanian kepada pihak lain (penyewa) dalam jangka waktu tertentu dan sejumlah uang sebagai sewa yang ditetapkan atas dasar kesepakatan kedua belah

²⁴*Ibid.*, hlm. 139

²⁵*Ibid.*, hlm. 143

pihak.²⁶

Hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat limitatif, artinya di samping hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, kelak dimungkinkan lahirnya hak-hak atas tanah baru yang diatur secara khusus dengan Undang-Undang.²⁷

3) Pengertian Tanah Ulayat

a. Pengertian Menurut Pandangan Awam

Tanah Ulayat adalah bidang tanah tertentu yang dikuasai oleh suatu masyarakat adat dan tersebar di berbagai wilayah di seluruh Indonesia. Tanah Ulayat adalah tanah yang secara tradisional menurut hukum adat setempat merupakan milik masyarakat secara bersama dalam “kerajaan-kerajaan kecil” yang ada di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Tanah ulayat boleh dikatakan tanah yang meliputi seluruh tanah yang merupakan kawasan “kerajaan-kerajaan” kecil secara tradisional itu minus tanah milik pribadi dan tanah negara, (tanah perkebunan besar, tanah hutan lindung dan tanah hutan produksi, dll).²⁸

b. Pengertian Menurut Undang-Undang

Sebelum Indonesia merdeka, berlaku Agrarische Wet (Stb. No 55 Tahun 1870) sebagai termuat dalam Pasal 51 “*wet op staatsinrichting van Nederlands Indie*” (Stb No 447 tahun 1925) beserta ayat-ayat lain dan sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kecuali ketentuan-ketentuan mengenai

²⁶*Ibid.*, hlm. 145

²⁷Urip Santoso, *loc.cit.*

²⁸A. Bazar Harahap, *Posisi Tanah Ulayat Menurut Hukum Nasional*, (Jakarta: Yayasan Surya Daksina, 2007), hlm 4

hipotek yang telah dicabut dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (kecuali mengenai hipotek). Para prinsipnya menurut “*wet*” tersebut hak ulayat diakui menurut hukum dengan berdasarkan *Domeinverklaring* untuk Sumatera yang disebutkan dalam Pasal 1 dari Stb No. 55 tahun 1870 tersebut.

Dalam Peraturan Menteri tersebut dijelaskan pada Pasal 1 sebagai berikut :

“ Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan :

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 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 UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah

Daerah” (kini telah diubah dengan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).²⁹

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Ulayat

1) Pengertian Hak Ulayat

Istilah “hak ulayat” terdiri dari dua kata, yakni kata “hak” dan “ulayat”. Secara etimologi kata ulayat identik dengan arti wilayah, Kawasan, marga, dan nigari. Kata “hak” mempunyai arti (yang) benar, milik (kepunyaan), kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu, kekuasaan yang benar atau untuk menurut sesuatu, derajat atau martabat. Kata “hak” diartikan peranan bagi seseorang atau pihak untuk bertindak atas sesuatu menjadi objek dari haknya itu. Kata “wewenang” berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan: kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintahkan, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kata “wilayah” berarti daerah (kekuasaan, pemerintahan, penguasaan, dan sebagainya), lingkungan daerah (kabupaten).³⁰

Sebelum kemerdekaan, peraturan pertanahan Agrarische Wet (Staatsblad Nomor 55 tahun 1870), tidak ada mengatur rumusan “hak ulayat”. Hanya saja hak ulayat diakui berdasarkan *domeinverklaring* untuk Sumatera yang disebutkan dalam Pasal 1, kemudian peraturan ini tidak berlaku lagi setelah diundangkan UUPA. Boedi Harsono berpendapat hak ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum adat pada lembaga hukum dan hubungan konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah

²⁹*Ibid.*, hlm.8

³⁰Djamanat Samosir, *Hukum Adat Indonesia Eksistensi Dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Nuansa Aulia, 2013), hlm. 103

wilayahnya, disebut tanah ulayat dan merupakan *lebensraum* bagi warganya sepanjang masa.³¹

Istilah “hak ulayat” dijumpai dalam Pasal 13 UUPA, namun tidak ada satu rumusan pengertian hak ulayat secara jelas. Di dalam Pasal 3 UUPA hanya memberikan kepastian bahwa hak ulayat atau hak yang serupa itu menurut kenyataannya masih diakui eksistensi sehingga lebih lanjut hak ulayat itu harus diperhatikan dan dihormati. Dalam penjelasan Pasal 3 UUPA hanya disebutkan bahwa hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah “*beschikkingsrecht*”.

2) Subjek dan Objek Hak Ulayat

Berdasarkan struktur masyarakat, hak ulayat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat hukum.³² Hak ulayat mengandung 2 (dua) unsur, yaitu unsur hukum perdata dan unsur hukum publik. Unsur hukum perdata, sebagai hak kepemilikan Bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas tanah ulayat yang dipercayai berasal mula-mula sebagai peninggalan nenek moyang mereka dan merupakan karunia suatu kekuatan ghibah, sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup (*lebensraum*) seluruh warga masyarakat hukum adat. Unsur hukum publik, yaitu kewenangan untuk mengelola dan mengatur peruntukan dan penggunaan, dan penguasaan tanah ulayat tersebut, baik dalam hubungan intern dengan para warganya sendiri maupun ekstern dengan orang-orang bukan warga atau orang luar.

³¹Rosnidar Sembiring, *Op.cit.*, hlm. 8

³²*Ibid.*, hlm. 18

Berdasarkan uraian di atas, subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, yaitu nigari, suku, kaum desa. Masyarakat hukum adat dimaksud merupakan warga dalam kelompok sebagai nigari, desa. Masyarakat hukum adat dengan berbagai nama menurut bahasa daerahnya masing-masing adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal (teritorial) ataupun atas dasar keturunan atau hubungan keluarga (*genealogis*).³³

Rumusan hak ulayat sebagaimana dikemukakan terdahulu, bahwa masyarakat hukum adat atas tanah yang tidak terbatas atas tanah tetapi segala sesuatu yang ada di atas tanah. Objek hak ulayat pada umumnya adalah meliputi semua tanah (daratan, pantai, sungai, danau yang terletak dalam wilayah masyarakat hukum adat, dan hak ulayat yang menyangkut tanah air, tumbuh-tumbuhan, dan bintang liar).³⁴

3) Pengakuan Kedudukan Hukum Hak Ulayat

Terhadap hak masyarakat hukum adat sepanjang sejarah Indonesia selalu menunjukkan perlakuan yang mengecewakan. Keadaan tersebut berupa pelecahan, penghargaan semu, dan salah pengetahuan terhadap ajaran dan prinsip hukum adat. Sejak kemerdekaan, UUPA mengakhiri kebhinnekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan, yang didasarkan pada hukum adat dan mengadakan unifikasi hak-hak penguasaan atas tanah, baik hak-hak tanah maupun hak-hak menjamin atas tanah.

³³*Ibid.*, hlm. 19

³⁴*Ibid.*, hlm. 20

Pembentukan UUPA dengan berdasarkan hukum adat, memberikan arti sebagai pengukuran terhadap Masyarakat Hukum Adat dan hak ulayat.³⁵

Pengaturan hak ulayat dalam berbagai peraturan perundang-undangan masih sebatas pengakuan berupa pengakuan dan penghormatan hak ulayat dari masyarakat tersebut (pengakuan dengan pembatasan), yang semuanya dilakukan dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak ulayat. Tetapi menjadi tidak jelas dan menimbulkan penafsiran yang tidak memadai dengan tujuannya, bahkan sering meniadakan dan merugikan hak masyarakat hukum.

Pengakuan yang secara formal diakui dalam perundang-undangan tidak pernah diimplementasikan, sehingga tetap saja tidak ada perlindungan masyarakat hukum adat atau antara pengusaha dengan masyarakat, ujung-ujungnya adalah suatu kenyataan yang pahit diterima oleh masyarakat hukum adat, tidak adanya keberpihakan dan sering meniadakan haknya. Dan itu pun merupakan pelecehan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat.³⁶

C. Tinjauan Umum Tentang Masyarakat Hukum Adat

1) Pengertian Masyarakat Hukum Adat

Masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau *the indigenous people* (Inggris), dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan lebih populer disebut dengan istilah “masyarakat adat”. Beberapa pakar hukum membedakan istilah masyarakat hukum adat dengan masyarakat adat. Perbedaan itu ada yang melihatnya bahwa “masyarakat hukum adat” merupakan terjemahan istilah

³⁵*Ibid.*, hlm.25

³⁶Djamanat Samosir, op.cit., hlm. 128

adatrechtsgemeenschap, sedangkan “masyarakat hukum” terjemahan dari kata *indigenous people* (bahasa Inggris). PBB dengan ILO menggunakan istilah *indigenous people* yang berarti suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya, dan ekonominya berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain atau suku-suku bangsa yang telah memahami sebuah negara sejak masa koloniasi yang memiliki kelembagaan ekonomi, budaya, dan politik sendiri.³⁷

Istilah masyarakat adat dan masyarakat hukum adat memiliki sejarah dan pemaknaan yang berbeda. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan digunakan oleh pakar hukum adat, yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik-akademis. Istilah ini diberikan untuk memberi identitas kepada golongan pribumi yang memiliki sistem dan tradisi hukum tidak tertulis. Sedangkan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas sangat besar di antara anggota, memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggota.³⁸

Pengertian masyarakat hukum adat dapat dipelajari dari pendapat ter Haar dalam bukunya *Beginselen En Stelsel van Het Adatrecht*, yang diterjemahkan oleh Soebekti Poesponoto ke dalam Bahasa Indonesia menjadi *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, dikatakan sebagai berikut :

³⁷*Ibid.*, hlm. 69

³⁸*Ibid.*, hlm. 70

“Di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelas terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir batin. Golongan-golongan/kelompok itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, dalam hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorang pun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan manusia tersebut mempunyai pengurus sendiri dan harta benda, milik keduniaan dan milik gaib. Golongan-golongan yang demikian yang bersifat persekutuan hukum”,

Masyarakat hukum adat dengan penggambaran yang dikemukakan oleh ter Haar tersebut di atas, menunjukkan adanya pertalian antara manusia dengan manusia lainnya sebagai kesatuan. Menurutnya, masyarakat hukum adat memiliki cara pandang hidup yang holistik, komunalistik, transdental, dan berkelanjutan. Pandangan hidup mereka tidak fragmentaris dan temporer.

2) Kewenangan Masyarakat Hukum Adat

Berdasarkan gambaran umum struktur masyarakat hukum adat menunjukkan adanya hubungan yang erat antara masyarakat dengan tanah. Hubungan tersebut merupakan hubungan sebagai berikut:

a) Bersifat kebatinan (*magis religious*)

Hubungan ini berdasarkan suatu kepercayaan bahwa tanah adalah sumber hidup yang harus dimuliakan dan dihormati oleh anggota masyarakat. Kepercayaan ini menimbulkan kebiasaan dalam masyarakat untuk mengadakan upacara-upacara

tertentu, misalnya mengadakan upacara ritual sebelum turun ke sawah atau sehabis panen.

b) Bersifat ekonomi

Tanah merupakan pemberi sumber kehidupan masyarakat hukum, karena itu berwenang untuk menentukan pemakaian tanah bagi kepentingan masyarakat tersebut di samping ditentukannya pemakaian tanah milik perorangan.

c) Bersifat sosial

Masyarakat hukum bertanggung jawab Bersama atas terjadinya kejahatan dalam lingkungan wilayahnya. Hak ulayat tidak merupakan suatu hak tetapi sekumpulan hak dan kewajiban dari masyarakat hukum, hal ini nyata bila melihat sifat-sifat dari hak ulayat.³⁹

Hak ulayat menurut hukum adat ada di tangan kepala suku atau pimpinan masyarakat hukum adat atau desa. Kewenangan hak ulayat dipegang oleh kepala/pimpinan persekutuan hukum tersebut meliputi :

- a) Menerima pemberitahuan anggota masyarakat hukum yang ingin membuka tanah
- b) Melindungi hak-hak anggota suku tanah dan mendamaikan apabila ada perselisihan mengenai tanah
- c) Menjadi saksi apabila ada perbuatan hukum mengenai tanah yang menurut adat memerlukan saksi, dan
- d) Mewakili suku/masyarakat hukum ke luar.⁴⁰

³⁹*Ibid.*, hlm.121

⁴⁰Rosnidar Sembiring, op.cit., hlm. 23

3) Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya mendapat landasan hukum dalam UUD 1945, yang dirumuskan dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945:

“ Dalam territorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende landschappen* dan *voklsgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa”.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak usul daerah tersebut.⁴¹ Setelah UUD 1945 diamandemen, mengenai masyarakat hukum adat dalam segi pengakuan, penghormatan, dan perlindungannya dapat berpedoman pada Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 perubahan kedua (Tahun 2000).

Pasal 18B ayat (2) : “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Pasal 28I ayat (3) : “ Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.⁴²

⁴¹Djamanat Samosir, op.cit., hlm. 84

⁴²*Ibid.*, hlm. 85

Hukum adat bersemayam dan berkelindan kuat dengan budaya setempat. Kata “budaya” di sini menunjukkan adanya unsur emosional tradisional yang kuat dari hukum adat. Ia merupakan hukum yang sarat dengan penjujungan nilai-nilai (*value laden*) tertentu. Bahkan di wilayah-wilayah tertentu di Indonesia, seperti di Aceh, bagi para pemeluknya hukum adat adalah identik dengan hukum agama. Maka dengan menerima dan menjalankan hukum adat, orang sekaligus merasa berbudaya. Demikian dengan perumusan pada Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 dengan kata-kata pada anak kalimat, sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, diatur dalam Undang-Undang dan selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Perumusan ini sudah tentu dapat menimbulkan aneka penafsiran, karena itu perlu direvisi.⁴³

D. Tinjauan Umum Tentang Kawasan Kehutanan

1) Pengertian Hutan dan Kawasan Kehutanan

Secara yuridis normatif, menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, hutan diartikan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan, Kawasan kehutanan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.⁴⁴

⁴³*Ibid.*, hlm. 87

⁴⁴Bambang Eko Supriyadi, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), hlm 67

Hutan dalam bahasa Inggris disebut Forest, yaitu “*a large piece of land covered with trees*”. Hutan adalah sebuah Kawasan yang ditumbuhi dengan lebat oleh pepohonan dan tumbuhan lainnya.⁴⁵ Kawasan-kawasan semacam ini terdapat di wilayah-wilayah yang luas di dunia dan berfungsi sebagai penampung karbon dioksida (*carbon dioxide sink*), habitat hewan, modulator arus hidrologika, serta pelestari tanah, dan merupakan salah satu aspek biosfer bumi yang paling penting. Hutan merupakan suatu kumpulan tetumbuhan, terutama pepohonan atau tumbuhan berkayu lain, yang menempati daerah yang cukup luas.⁴⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, definisi hutan ialah suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohonan yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya dan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan. Sedangkan kawasan kehutanan diartikan sebagai wilayah-wilayah tertentu yang oleh Menteri ditetapkan untuk dipertahankan sebagai Hutan Tetap. Yang dimaksud dengan Menteri di sini adalah Menteri yang disertai urusan Kehutanan.⁴⁷

Menurut pendapat Bambang Pamulardi dengan merujuk kepada pengertian dalam UU Kehutanan 1967 tersebut, pengertian hutan tidak dianut pemisahan secara horizontal antara suatu lapangan (tanah) dengan napa yang di atasnya. Antara suatu lapangan (tanah), tumbuh-tumbuhan/ alam hayati dan lingkungannya merupakan suatu

⁴⁵Abdul Muis Yusuf & Muhammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan Di Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2011), hlm 18

⁴⁶*Ibid.*, hlm 19

⁴⁷Bambang Eko Supriyadi, *loc. cit.*

kesatuan yang utuh, hutan yang dimaksud ini adalah dilihat dari *de facto* yaitu kenyataan dan kebenaran di lapangan.

Dari pengertian tentang Hutan dan Kawasan Hutan sebagaimana tercantum dalam UU Kehutanan diatas, dapat disimpulkan bahwa pengertian “Hutan” adalah pengertian fisik atau pengertian ekologi, yaitu suatu hamparan lahan/tanah yang di dominasi pepohonan sebagai suatu kesatuan ekosistem. Sedangkan pengertian “Kawasan Hutan” adalah pengertian yuridis atau status hukum, yaitu wilayah atau daerah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.⁴⁸

2) Kedudukan Hukum Kawasan Hutan

Kawasan hutan negara yang merupakan wilayah kerja Perum Perhutani merupakan suatu wilayah yang telah ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan sebagai hutan tetap. Kegiatan pengukuhan kawasan hutan dapat dibedakan dalam 2 periode yaitu periode berlakunya sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (UU No. 5 Tahun 1967), dan setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1967.

Pada zaman Pemerintahan Hindia Belanda sampai dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dan setelahnya berlakunya UU No. 5 Tahun 1967.⁴⁹

⁴⁸*Ibid.*, hlm 68

⁴⁹*Ibid.*, hlm 88

a) Penunjukan (*Aanwijzing*)

Penunjukan ini dilakukan oleh Gubernur Jenderal, atau *Directeur van Landbouw, Nijverheid en Handel* atau *Directeur van Economische Zaken* (Departemen yang membawahi Jawatan Kehutanan/den *Dienst van het Boschwezen*) dengan suatu keputusan Penunjukan atau suatu *Aanwijzing Besluit*.

b) Penataan Batas (*Grensregeling*)

Berdasarkan Keputusan Penunjukan maka diselenggarakan kegiatan penataan batas yang mencakup antara lain kegiatan pemancangan patok batas, pengukuran, pemancangan pal batas, pemetaan, pembuatan Berita Acara Tata Batas.

Dengan ditandatanganinya Berita Acara Tata Batas (BATB) oleh Panitia Tata Batas dan disahkannya oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini Kepala Jawatan Kehutanan (*Hofd van het Boschwezen*) maka resmilah areal/wilayah tertentu yang sebelumnya bukan hutan tersebut menjadi kawasan hutan.

Pada masa Indonesia merdeka, yaitu dengan telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, (yang lalu diperbarui/diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan), suatu areal/wilayah tertentu dapat dijadikan hutan kawasan hutan melalui 3 (tiga) tahapan yaitu :⁵⁰

a) Penunjukan

Penunjukan ini dahulu dilakukan oleh Menteri Peranian kemudian oleh Menteri Kehutanan, dan sekarang oleh Menteri yang diserahi tugas dan bertanggung jawab di

⁵⁰*Ibid.*, hlm 90

bidang kehutanan, melalui Keputusan Menteri tentang Penunjukan suatu areal/wilayah menjadi areal/wilayah hutan.

b) Pengukuhan Hutan

Berdasarkan Keputusan Menteri tentang Penunjukan tersebut maka dilakukanlah kegiatan Pengukuhan Hutan yang mencakup kegiatan :

- Proyeksi batas
- Pemancangan patok batas
- Pengukuran
- Pemasangan pal batas
- Pemetaan, dan
- Pembuatan dan penandatanganan Berita Acara Tata Batas

Kegiatan tersebut dilengkapi dengan kegiatan pengumuman trayek batas dan pengumuman pemancangan batas yang masing-masing dilengkapi dengan Berita Acaranya.

c) Penetapan

Berdasarkan Berita Acara Tata Batas tersebut, maka Menteri dengan suatu keputusan menetapkan areal/wilayah hutan yang telah ditata batas tersebut menjadi kawasan hutan.⁵¹

Tahapan atau proses tersebut di atas berdasarkan pada :

1. UU No, 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan
2. Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 1970 Tentang Perencanaan Hutan

⁵¹*Ibid.*, hlm 91

3. Keputusan Menteri Kehutanan No. 339/Kpts-II/1990 tentang Pembentukan Panitia Tata Batas, sebagaimana terakhir diubah dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 635/Kpts-II/1996

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, untuk memberikan kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas dan luas kawasan hutan diselenggarakan kegiatan pengukuhan kawasan hutan. Menteri menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan, disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan, Menteri menetapkan kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan. Berdasarkan kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan yang ditetapkan Menteri tersebut, Gubernur, Bupati/Walikota menetapkan penunjuk pelaksanaan penataan batas. Bupati/Walikota bertanggung jawab atas penyelenggaraan penataan batas kawasan hutan di wilayahnya. Kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan telah diatur dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 32/Kpts-II/2001 tentang Kriteria dan Standar Pengukuhan Kawasan Hutan

3) Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan

Istilah pengelolaan hutan dikenal juga dengan istilah forest management. Menurut Wikipedia, Pengelolaan hutan adalah cabang dari kehutanan berhubungan dengan administrates, ekonomi, hukum, dan sosial secara keseluruhan dan dengan ilmiah dan teknis aspek dasarnya, terutama silvikultur, perlindungan, dan regulasi hutan. Ini termasuk manajemen untuk estetika, ikan, rekreasi, nilai-nilai perkotaan, air, padang

gurun, satwa liar, produk kayu, genetik sumber daya hutan, dan nilai sumber daya hutan. Manajemen dapat didasarkan pada konversi, ekonomi, atau campuran keduanya. Teknik termasuk kayu ekstraksi, penanaman dan penanaman kembali berbagai jenis, memotong jalan dan jalur melalui hutan, dan mencegah kebakaran.⁵² Telah ada peningkatan kesadaran publik kebijakan sumber daya alam, termasuk pengelolaan hutan. Perhatian publik tentang pengelolaan hutan mungkin telah bergeser dari ekstraksi kayu bagi kelestarian hutan tambahan sumber daya, termasuk satwa liar dan pertumbuhan hutan tua, melindungi keanekaragaman hayati, DAS manajemen, dan rekreasi. Peningkatan kesadaran lingkungan dan mungkin akan menyebabkan ketidakpercayaan masyarakat meningkat dari profesional di bidang manajemen hutan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 21 menerangkan, Pengelolaan Hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) huruf b, meliputi kegiatan:

- a) Tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan
- b) Pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan
- c) Rehabilitas dan reklamasi hutan, dan
- d) Perlindungan hutan dan konversi alam.

Penjelasan Pasal 21, Hutan merupakan Amanah Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu pengelolaan hutan dilaksanakan dengan dasar akhlak mulia untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dengan demikian pelaksanaan setiap komponen pengelolaan hutan harus memperhatikan nilai-nilai budaya masyarakat, aspirasi dan persepsi

⁵² Abdul Muis Yusuf & Muhammad Taufik Makarao, *Op.cit.*, hlm 116

masyarakat, serta memperhatikan hak-hak rakyat, dan oleh karena itu harus melibatkan masyarakat setempat. Pengelolaan hutan pada dasarnya menjadi kewenangan pemerintah dan atau pemerintah daerah.⁵³

Pasal 22 menyatakan, tata hutan dilaksanakan dalam rangka pengelolaan kawasan hutan yang lebih intensif untuk memperoleh manfaat yang lebih optimal dan lestari. Tata hutan meliputi pembagian kawasan hutan dalam blok-blok berdasarkan ekosistem, tipe, fungsi dan rencana pemanfaatan hutan. Blok-blok sebagaimana dimaksud dibagi pada petak-petak berdasarkan intensitas dan efisiensi pengelolaan. Berdasarkan blok-blok dan petak disusun rencana pengelolaan hutan untuk jangka waktu tertentu.

E. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan

1) Pengertian dan Penyebab Sengketa Pertanahan

Sengketa merupakan kelanjutan dari sebuah masalah, sebuah masalah akan berubah menjadi sengketa bila masalah tersebut tidak dapat diselesaikan. Sepanjang para pihak dapat menyelesaikan masalahnya dengan baik maka sengketa tidak akan terjadi. Tetapi bila masalah tidak terselesaikan dengan baik dalam bentuk kesepakatan mengenai solusi pemecahan masalahannya, maka akan timbul sengketa. Untuk menyelesaikan sengketa pada dasarnya bisa dilakukan melalui berbagai macam cara.⁵⁴ Sengketa ialah suatu situasi dimana ada pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain, yang kemudian pihak tersebut menyampaikan ketidakpuasan ini kepada pihak lain.

⁵³*Ibid.*, hlm 118

⁵⁴Samun Ismaya, *Penyelesaian Kasus Pertanahan* (Yogyakarta: Suluh Media, 2019), hlm 1

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau pembantahan.⁵⁵ Sengketa tanah atau sengketa ialah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau Lembaga yang tidak berdampak luas.

Secara umum, sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam 4 (empat) klasifikasi permasalahan, yaitu : pengakuan kepemilikan atas tanah, peralihan hak atas tanah, pembebanan hak dan pendudukan eks tanah partikelir. Dilihat dari subyek yang bersengketa, sengketa pertanahan dapat dikelompokkan ke dalam 3 macam, yaitu :

1. Sengketa tanah antar warga
2. Sengketa tanah antar pemerintah daerah dengan warga setempat , dan
3. Sengketa yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam.⁵⁶

Selain sebab-sebab terjadinya sengketa pertanahan tersebut di atas, beberapa pendapat yang berkaitan dengan penyebab sengketa diuraikan sebagai berikut :

- a. Menurut KPA (Konsorsium Pembaharuan Agraria) ada 6 (enam) tipologi sengketa agrarian/ tanah yang terjadi di Indonesia yang berkaitan dengan model pembangunan, yaitu :
 1. Sengketa tanah karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi, serta beragam tanaman dan hasil diatasnya sebagai sumber-sumber yang akan dieploisasi secara massif

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 2

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 70

2. Sengketa tanah sebagai akibat program swasembada beras yang dalam praktiknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya petani tak bertanah, serta konflik-konflik yang bersumber pada keharusan petani untuk menggunakan bibit unggul dan masukan-masukan non organik seperti pestisida, pupuk urea dan sebagainya,
 3. Sengketa tanah diareal perkebunan, baik pengalihan dan penerbitan hak guna usaha maupun pembangunan perkebunan inti rakyat dan program sejenisnya
 4. Sengketa akibat pengusuran tanah untuk industri pariwisata, real estate, kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan lain sebagainya.
 5. Sengketa tanah akibat pengusuran dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.
 6. Sengketa akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung dan sebagainya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan.⁵⁷
- b. Sedangkan menurut Kepala BPN Pusat, ada 3 (tiga) hal utama yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah, yaitu :
1. Persoalan administrasi sertifikat tanah yang tidak jelas, akibatnya ada tanah yang dimiliki oleh dua orang dengan memiliki sertifikat masing-masing
 2. Distribusi kepemilikan tanah yang tidak merata. Ketidakseimbangan dalam distribusi kepemilikan tanah ini baik untuk tanah pertanian maupun tanah non

⁵⁷*Ibid.*, hlm. 71

pertanian telah menimbulkan ketimpangan baik secara ekonomi, politis maupun sosiologis. Dalam hal ini masyarakat bawah khususnya petani/penggarap tanah memikul beban paling berat. Ketimpangan distribusi tanah ini tidak lepas dari kebijakan.

3. Legalitas kepemilikan tanah yang semata-mata didasarkan pada bukti formal (sertifikat), tanpa memperhatikan produktifitas tanah. Akibatnya secara legal (*de jure*), boleh jadi banyak tanah bersertifikat dimiliki oleh perusahaan atau para pemodal besar, karena mereka telah membelinya dari para petani/pemilik tanah. Tetapi tanah tersebut lama ditelantarkan begitu saja. Sengketa pertanahan merupakan persoalan yang harus segera dicarikan penyelesaiannya, oleh karena sengketa tanah sangat berpotensi terjadinya konflik antar ras, suku, dan agama.⁵⁸

2) Upaya Penyelesaian Sengketa Pertanahan

Pada dasarnya keberadaan sengketa maupun cara menyelesaikan sengketa telah ada sejak adanya manusia itu sendiri. Dengan segala kelebihan dan kekurangan yang diberikan Tuhan kepada manusia, membawa manusia itu kedalam berbagai konflik, baik dengan manusia yang lain maupun dengan lingkungan bahkan dengan dirinya sendiri.⁵⁹

Pasal 74 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 menyatakan, Penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan

⁵⁸*Ibid.*, hlm 72

⁵⁹*Ibid.*, hlm 21

berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Terdapat dua cara atau mekanisme penyelesaian sengketa hukum, yaitu :

a) Penyelesaian Melalui Jalur Non Litigasi

Menurut Ralf Dahredorf, bentuk-bentuk penyelesaian sengketa ialah dengan konsiliasi (*consiliation*), dengan mediasi (*mediation*) dan dengan arbitran. Penyelesaian melalui konsiliasi dilaksanakan melalui perlemen atau kursi parlemen dimana kedua belah pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka untuk mencapai kesepakatan. Sedangkan penyelesaian melalui mediasi dilakukan dimana kedua belah pihak sepakat mencari nasehat dari pihak ketiga. Pihak ketiga yang memberikan bantuan ini harus bersifat netral dan tidak memihak. Mediator berkewajiban melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan kehendak dan kemauan para pihak. Penyelesaian dengan arbitran dilakukan dimana kedua belah pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar bagi konflik dengan bantuan seorang arbitrator.⁶⁰

Proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan yang “win-win solution” karena penyelesaian sengketa melalui kesepakatan dan musyawarah di antara para pihak sehingga dapat menghasilkan suatu keputusan bersama yang dapat diterima baik oleh kedua belah pihak, dan keputusan yang dihasilkan dapat dijamin kerahasiannya sebab tidak ada kewajiban untuk dipublikasikan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini umumnya disebut *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.

⁶⁰*Ibid.*, hlm 23

Alternative Dispute Resolution merupakan istilah yang muncul di Negara Amerika Serikat, dimana menjadi jawaban atas ketidakpuasan (*dissatisfaction*) yang muncul di tengah kehidupan masyarakat Amerika terhadap system pengadilannya. Ketidakpuasan tersebut muncul karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan memakan waktu yang lama karena adanya penumpukan perkara di Pengadilan, membutuhkan biaya yang cukup besar, serta keraguan terhadap kemampuan Hakim dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang bersifat rumit yang memerlukan keahlian tertentu untuk menyelesaikannya. Kerumitan tersebut dapat disebabkan oleh substansi kasus yang sarat dengan persoalan ilmiah (*scientifically complicated*) serta banyaknya *stake holders* yang harus terlibat. Oleh karena itu para praktisi dan akademisi mengembangkan *Alternative Dispute Resolution* sebagai penyelesaian sengketa yang mampu menjembatani kebutuhan masyarakat yang mencari keadilan dalam menyelesaikan sengketa diantara mereka. Istilah ADR merupakan penyebutan untuk penyelesaian melalui proses negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase.⁶¹

Dalam teknik penyelesaian sengketa hukum melalui jalur non litigasi atau jalur non hukum dikenal adanya penyelesaian sengketa alternatif atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Dalam UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, disebutkan bahwa Alternatif Penyelesaian Sengketa ialah Lembaga penyelesaian atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli. Penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian

⁶¹*Ibid.*, hlm. 26

sengketa diselesaikan dalam pertemuan langsung oleh para pihak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis. Pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya dapat ditempuh bila para pihak menyepakati penyelesaian melalui pranata pilihan penyelesaian sengketa. Pilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan berkembang pada kasus-kasus perkara seperti perkara perdata, pidana tertentu, perselisihan perburuhan/ketenagakerjaan, sengketa lingkungan dan sengketa atau kasus pertanahan. Secara ekonomis penyelesaian sengketa melalui jalur non peradilan menjadi pilihan karena untuk biaya Ketika melalui jalur peradilan semakin besar Ketika prosesnya semakin lama. Namun untuk kasus dengan obyek tanah, sebagian orang atau golongan tertentu tanah dianggap sebagai manifestasi dari harga diri yang harus dipegang teguh, tanah akan dipertahankan sampai mati.⁶²

b) Penyelesaian Melalui Jalur Peradilan atau Litigasi

Litigasi ialah gugatan atau suatu konflik yang diritualisasikan untuk menggantikan konflik sesungguhnya, dimana para pihak memberikan kepada seseorang pengambilan keputusan dua pilihan yang bertentangan. Selain itu litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa di pengadilan, dimana semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya di muka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution*.

⁶²*Ibid.*, hlm. 28

Prosedur dalam jalur litigasi ini sifatnya lebih formal (*very formalistic*) dan sangat teknis (*very technical*), seperti yang disampaikan J.David Reitzel bahwa “*there is long wait for litigations to get trial*” (janganakan untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, untuk menyelesaikan pada satu instansi peradilan saja, harus antri menunggu). Litigasi tidak hanya menyelesaikan sengketa tetapi juga menjamin suatu ketertiban umum. Sehingga litigasi pada taraf tertentu merupakan alat untuk mencapai tujuan masyarakat. Keputusan pengadilan merupakan preseden, sehingga litigasi sangat bernilai yang memaksakan para pihak berada pada posisi dimana memerlukan pembelaan.

Lembaga peradilan sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang merupakan induk dan kerangka umum yang meletakkan dasar serta asas-asas peradilan serta pedoman bagi lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha Negara. Semua peradilan secara organisatoris berada di bawah Mahkamah Agung tetapi secara finansial berada di bawah departemen masing-masing.⁶³ Lembaga peradilan di Indonesia ialah penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia. Sampai sekarang Lembaga peradilan merupakan Lembaga yang masih sangat

⁶³*Ibid.*, hlm. 30

diperlukan khususnya dalam tatanan Negara hukum dan masyarakat yang demokratis oleh karena memiliki peranan sebagai berikut :

- a) Sebagai katup penekan (*pressure valve*) atas segala pelanggaran hukum ketertiban masyarakat, dan pelanggaran ketertiban umum
- b) Sebagai *the last resort* atau tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan sehingga peradilan masih tetap diandalkan sebagai badan yang berfungsi menegakkan kebenaran dan keadilan (*the enforce the truth and enforce justice*)

Selain menjamin kepastian perlakuan yang adil kepada para pihak, kesempatan untuk didengar, menyelesaikan sengketa dan menjaga ketertiban umum, peradilan juga memiliki kebaikan atau keuntungan dalam membawa nilai-nilai masyarakat yang terkandung dalam hukum untuk menyelesaikan sengketa.⁶⁴

⁶⁴*Ibid.*, hlm 31

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Adanya ruang lingkup penelitian adalah dimaksud untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini agar tidak mengembang. Ruang lingkup penelitian dalam penelitian hukum ini tentang bagaimana keberadaan tanah objek sengketa masyarakat adat dengan BPODT dan kebijakan pemerintah terhadap tanah ulayat yang ada di desa Sigapiton Kabupaten Toba

B. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di desa Sigapiton Kabupaten Toba dengan masyarakat adat serta pemerintah desa Sigapiton. Dalam pemilihan lokasi ini bertujuan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dalam pemecahan rumusan masalah terkait dengan tanah yang menjadi objek sengketa pada masyarakat adat serta kewenangan pemerintah terhadap tanah ulayat.

C. Sumber Data

Sumber-sumber penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah:

1. Data primer adalah data yang diperoleh dari peninjauan langsung dilapangan pada objek penelitian, data tersebut diperoleh dari wawancara yang dilakukan peneliti terhadapn pihak-pihak yang berkompeten dan akan diproses untun tujuan penelitian.

2. Data sekunder adalah data yang di dapat dari sumber bacaan dan berbagai sumber lain yang terdiri dari laporan, catatan, buku-buku, undang-undang, dan studi Pustaka yang diperoleh dari hasil penelitian sebelumnya
3. Data tersier adalah bahan-bahan memberi penjelasan terhadap data primer dan sekunder. Adapun data tersier dalam penelitian ini adalah Kamus KBBI, insiklopedia dan lain sebagainya yang masih ada keterkaitan dengan masalah yang diteliti.

D. Metode Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah sebagai berikut :

1. Wawancara (*Library Research*)

Wawancara adalah kegiatan tanya jawab antara dua orang atau lebih secara langsung, pewawancara disebut *interviewer* metode wawancara bisa dilakukan secara langsung (*personal intetview*) maupun tidak langsung (*telephonen atau mail interview*), wawancara secara langsung merupakan pembicaraan dua arah yang dilakukan oleh pewawancara (*interviewer*) terhadap responden atau informan, untuk menggali informasi yang relevan dengan tujuan penelitian. Partisipan akan diminta untuk memberikan informasi dalam bentuk fakta, opini, sikap, dan lain- lain sehingga manfaat yang lebih banyak dari pembicaraan hanya dimiliki oleh pewawancara. Sedangkan untuk wawancara tidak langsung bisa dilakukan melalui telepon atau surat menyurat (pengiriman kuesioner). Teknik

pengumpulan data ini membutuhkan biaya yang jauh lebih sedikit dibandingkan wawancara langsung.

2. Metode Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Pengumpulan data diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan yaitu menghimpun data dengan melakukan penelaahan baik pada kepustakaan atau data sekunder yang meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku, maupun bahan bacaan lainnya yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

E. Teknik Analisa Data

Teknik Analisa data kualitatif adalah Teknik dilakukan dengan menyajikan data yang dimulai dengan menelaah data yang terkumpul, Menyusun dalam satu kesatuan yang kemudian dikategorikan pada tahap berikutnya dan memeriksa keabsahan serta menafsirkannya dengan analisis kemampuan daya nalar penelitian untuk membuat kesimpulan penelitian. Analisa data merupakan bagian dari proses pengujian data yang hasilnya digunakan sebagai bukti yang memadai untuk menarik kesimpulan penelitian. Analisis data dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yang analisis datanya dilakukan dengan 2 tahapan yaitu wawancara, yaitu dengan menggambarkan data yang diperoleh dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah ke dalam kategori-kategori untuk memperoleh kesimpulan, dan dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditunjukkan kepada subjek penelitian, tetapi melalui dokumen. Jadi analisis data kualitatif yaitu setelah data diperoleh, dan kemudian diproses dianalisis kemudian dibandingkan dengan teori-teori dan kemudian dievaluasi.