

PENGUASAAN HAK ATAS TANAH DAN MASALAHNYA

LAND POSSESSION RIGHTS AND ITS AFFAIR

I Made Suwitra

Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana

Universitas Warmadewa Denpasar

Email: madesuwitra@yahoo.co.id

Naskah diterima : 15/08/2014/; revisi : 27/10/2014; disetujui : 29/10/2014

ABSTRACT

Land right control under customary law that was communal religious in nature tend to control in secular individual manner despite being controlled by the customary law. Land right registration is motivated more by intention to transfer the land right. These two conditions may result in conflict and affect the conflict settlement. The land right registration in the context of Agrarian Law can unintentionally result in conflict due to ignorance of the process in the customary law, or the land right is controlled using the ownership pattern as of Agrarian Law context. The settlement of such conflict can be done through non-litigation or litigation manner, but litigation is preferred since it is considered to give legal certainty.

Key word: Land Tenure, Conflict Implication

ABSTRAK

Penguasaan hak atas tanah menurut hukum adat yang pada awalnya bersifat komunal religious telah mengarah pada penguasaan secara individual sekuler walaupun masih dikuasai menurut hukum adat. Pendaftaran hak atas tanah saat ini lebih dimotivasi oleh keinginan untuk dapat melakukan peralihan hak atas tanah. Adanya dua kondisi ini berimplikasi pada adanya konflik penguasaan dan juga pada model penyelesaian konflik penguasaan hak atas tanah. Pendaftaran hak atas tanah dalam konteks UUPA secara tidak disadari dapat menimbulkan Konflik sebagai akibat adanya penafian proses dalam hukum adat, atau sebaliknya adanya penguasaan tanah adat dengan menggunakan pola pemilikan dalam konteks UUPA. Penyelesaian konflik penguasaan hak atas tanah dapat dilakukan secara non litigasi atau litigasi, namun lebih sering dilakukan dengan cara litigasi karena dianggap mampu memberikan jaminan kepastian hukum.

Kata kunci: Penguasaan Tanah, Implikasi Konflik

PENDAHULUAN

SAMPAI SAAT INI penguasaan hak atas tanah sering menimbulkan konflik baik secara vertikal maupun horizontal. Konflik di bidang penguasaan hak atas tanah ini dapat disebabkan karena beberapa faktor seperti : karena adanya perubahan pola pikir masyarakat dari komunal menuju individualistik, dari sosial religious me-

nuju sekuler individual, juga adanya perubahan pemaknaan konsep penguasaan menuju pemilikan. Selain itu karena ada perubahan nilai ekonomi dari tanah itu sendiri yang kian meningkat. Meningkatnya nilai ekonomi tanah secara signifikan terjadi di daerah perkotaan, seperti Kota Denpasar yakni yang disebabkan adanya peningkatan jumlah penduduk yang berdampak pada meningkatkan kebutuhan

akan tanah terutama untuk perumahan, area untuk melakukan tempat berbagai usaha bisnis dari yang berskala kecil sampai yang berskala besar. Dalam kondisi ini, awalnya banyak kalangan masyarakat yang menjual tanahnya karena tergiur harga mahal dan keinginan ingin cepat punya uang tanpa diikuti dengan usaha dan kerja keras untuk memenuhi kebutuhan materiil dan memuaskan keinginan secara pragmatis. Pemindahan penguasaan hak atas tanah menjadi pemilikan yang sedemikian tinggi, mengakibatkan munculnya daerah-daerah permukiman baru di daerah persawahan (subak) yang berdampingan dengan masyarakat lokal. Sampai saat ini di beberapa subak di Kota Denpasar secara legal terjadi alih fungsi sebagai tanah perumahan seperti di Subak Renon melalui proyek *Land Consolidation* (LC), Subak Gatsu dengan dibukanya jalan by pas Gaksu, LC Gatsu Tengah di jalan Bedahulu, LC Gatsu Timur, Subak Buaji (Buaji Sari, Buaji Anyar).

Konflik sebagai akibat adanya pemindahan hak atas tanah dapat terjadi terhadap tanah-tanah yang awalnya dikuasai menurut hukum adat dan kemudian dikonversi menurut UUPA.¹ Tanah-tanah tersebut di Bali dikenal dengan tanah adat dalam berbagai jenisnya seperti tanah laba pura, *laba banjar*, *laba desa* (adat), tanah pekarangan desa (PKD), tanah ayahan desa (AYDS), tanah setra, tanah pasar, tanah lapang.

Bali sampai saat ini masih sarat dengan konflik. Meningkatnya konflik oleh sosiolog Paulus Wirutomo dinyatakan karena pengaruh struktur, kultur, dan proses.² Struktur berkaitan dengan kebijakan yang diputuskan pemerintah, atau kebijakan dari kepala atau pemimpin masyarakat

(adat), sedangkan kultur menyangkut nilai, norma, dan kepercayaan yang diyakini turun temurun. Untuk meminimalisasi konflik, yang masih bisa diubah hanya sisi proses, karena sisi ini memberikan dinamika interaksi sehari-hari yang memberi ruang bebas dari ikatan struktur dan kultur. Lebih lanjut diungkapkan, bahwa struktur dinyatakan seringkali dirusak oleh globalisasi dan kepentingan ekonomi. Struktur pemerintahan pun turut membenturkan kultur, seperti keputusan pengadilan yang bertentangan dengan aturan adat. Oleh karena itu diperlukan komunikasi dan negosiasi proses yang menjembatani, baik itu dari dominasi struktur maupun kultur. Agama adalah tuntunan hidup. Dalam prakteknya ajaran agama (Hindu) berimplementasi ke dalam adat dan budaya Bali. Namun implementasinya sering menimbulkan disharmoni akibat dimanipulasi untuk tujuan-tujuan tertentu. Akibatnya marak terjadi konflik adat, praktek budaya anarkis atau frustrasi massal sebagai suatu fakta sosial. Di sisi lain frustrasi masyarakat yang kerap kali tercetus sebagai aksi-aksi kekerasan memerlukan contoh perilaku dan keteladanan saat ini kian langka, sehingga agama, adat, dan budaya dianggap tidak berperan sebagaimana mestinya dan dalam beberapa kasus, bahkan dapat memperburuk kejiwaan masyarakat.³ Kadang-kadang adat dijadikan alat menjustifikasi anarkisme.

Adapun hal-hal yang ingin diketahui dalam tulisan ini adalah: Bagaimanakah implikasi konflik dalam peralihan hak atas tanah; Bagaimana penyelesaian implikasi konflik terhadap peralihan hak atas tanah? Jenis penelitian yang digunakan berupa penelitian hukum normatif, 6 karena diamati adanya norma hukum yang masih kabur dan duplikasi norma berkaitan dengan norma hukum yang mengatur hak

¹ I Made Suwitra, "Dampak konversi dalam UUP terhadap status tanah adat di Bali", Jurnal Hukum, Vol. 17 No.1, Januari 2010, hlm.116.

² Bali Post, "Budaya anarkis", Denpasar, 12 Agustus 2009, hlm. 1

³ Ronny Hanitjo Soemitro. 1983. Metodologi Penelitian Hukum. Cetakan Pertama. Ghalma Indonesia. Jakarta. Hlm.9.

penguasaan atas tanah menurut hukum adat setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA), yaitu yang disatu sisi menurut ketentuan Pasal 3 UUPA masih mengakui keberadaan tanah-tanah yang dikuasai menurut hukum adat sepanjang masih ada dan 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. Sementara di sisi lain, Pasal II Ketentuan-Ketentuan Konversi memberikan kemungkinan peralihan penguasaan hak atas tanah yang bersifat komunal menuju hak milik individu penuh.⁴ Penelitian hukum normatif juga disebut penelitian hukum kepustakaan.⁸ Pendekatan masalah yang digunakan berupa pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan kasus.⁵ Sedangkan sumber bahan hukum yang digunakan berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder⁶ yang selanjutnya dianalisis dengan teknik interpretasi.

PEMBAHASAN

1. Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah

Penguasaan menurut Satjipto Rahardjo mempunyai unsur faktual dan adanya sikap batin. Artinya secara faktual adanya hubungan nyata antara seseorang dengan barang (tanah) yang ada dalam kekuasaan, sehingga pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Sedangkan sikap batin artinya adanya maksud untuk mengu-

sai atau menggunakannya.⁷ Penguasaan atas suatu barang merupakan modal yang penting dalam kehidupan manusia dan juga kehidupan masyarakat. Oleh karena itu tidak bisa diabaikan oleh hukum. Sekalipun soal penguasaan adalah bersifat faktual, namun hukum pun dituntut untuk memberikan keputusan mengenai hal itu. Apabila hukum mulai masuk maka ia harus memutuskan apakah seseorang akan mendapat perlindungan ataukah tidak. Apabila ia memutuskan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap penguasaan seseorang atas suatu barang, maka ia akan melindungi orang tersebut dari gangguan orang-orang lain.

Menurut Pasal 529 BW kedudukan berkuasa atau hak menguasai memberikan kepada pemegang haknya kedudukan berkuasa tersebut kewenangan untuk mempertahankan atau menikmati benda yang dikuasai tersebut sebagaimana layaknya seorang pemilik.⁸ Oleh karena itu, atas suatu benda yang tidak diketahui pemiliknya secara pasti, seorang pemegang kedudukan berkuasa dapat dianggap sebagai pemilik dari kebendaan tersebut. Lebih lanjut diungkapkan, bahwa untuk berada dalam kedudukan berkuasa, seseorang harus bertindak seolah-olah orang tersebut adalah pemilik dari benda yang berada di dalam kekuasaannya tersebut. Ini berarti hubungan hukum antara orang yang berada dalam kedudukan berkuasa dengan benda yang dikuasainya adalah suatu hubungan langsung antara subjek hukum dengan objek hukum yang melahirkan hubungan hukum kebendaan, yang memberikan kepada pemegang keadaan berkuasanya suatu hak kebendaan untuk mempertahankan terhadap setiap orang (*droit de suite*) dan untuk menikmati, meman-

⁴ I Made Suwitra, 2010, Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Atas tanah Adat di Bali, dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional, LoGoZ Publishing, Bandung, hlm.80.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2005. Penelitian Hukum. Cetakan I. Fajar Interpratama. Surabaya. hlm.93.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, Op. Cit, hlm.15.

⁷ Satjipto Rahardjo. 1982. Ilmu Hukum. Alumni. Bandung. hlm.104

⁸ Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja. 2003. Seri Hukum Harta Kekayaan: Kedudukan Berkuasa & Hak Milik (dalam Sudut Pandang KUH Perdata). Kencana. Jakarta. hlm.14.

faatkan serta mendayagunakannya untuk kepentingan dari pemegang kedudukan berkuasa itu sendiri.

Seperti seorang penyewa dalam keadaan sewa menyewa dengan pemilik barang, tidaklah menyebabkan penyewa tersebut dalam kedudukan berkuasa. Juga tidak melahirkan hubungan kebendaan, karena tidak ada hubungan langsung antara penyewa dengan bendanya, yang ada hanya hubungan dalam lapangan perikatan yang lahir dari perjanjian sewa menyewa. Selain itu penyewa tidak akan menjadi seorang yang akan memiliki benda tersebut.

Boedi Harsono dalam hubungannya dengan hak penguasaan atas tanah menyatakan, bahwa konsep penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, dan dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.⁹ Selanjutnya dinyatakan, bahwa penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Walaupun dalam penguasaan secara yuridis memberi wewenang untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, namun dalam kenyataannya penguasaan fisiknya dapat dilakukan pihak lain, seperti jika tanah itu disewakan. Atau jika tanah itu dikuasai secara fisik pihak lain tanpa hak, maka pemilik tanah berdasar hak penguasaan yuridisnya berhak menuntut diserahkan kembali tanah dimaksud secara fisik kepadanya.

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang

menjadi kriteria atau tolok pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah, seperti antara Hak Milik dengan Hak Guna Usaha.¹⁰

Deskripsi di atas menunjukkan, bahwa dalam penguasaan ada dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu: Pertama, adanya kenyataan bahwa subjek menguasai atau menggunakan objek dimaksud, dan kedua, adanya sikap batin bahwa subjek dimaksud memang punya keinginan untuk menguasai atau menggunakan objeknya. Konsekuensinya pemegang kedudukan berkuasa mempunyai suatu hak untuk mempertahankan, menikmati, memanfaatkan, dan mendayagunakan benda yang ada dalam penguasaannya dengan tidak meninggalkan kewajibannya.

Pemilikan mempunyai sosok yang lebih jelas dan pasti. Menurut Fitzgerald, ciri hak-hak dalam pemilikan, yakni:

- 1) Pemilik mempunyai hak memiliki barangnya. Ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang tersebut, oleh karena barang tersebut mungkin telah direbut daripadanya oleh orang lain. Sekalipun demikian, hak atas barang itu tetap ada pada pemegang hak semula;
- 2) Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya;
- 3) Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang, hak untuk mengalihkan itu tidak ada padanya karena adanya asas *memo dat quod non habet*, oleh karena si penguasa tidak mempunyai hak dan karenanya juga tidak dapat melakukan pengalihan hak kepada orang lain;

⁹ Bodi Harsono. 2003. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional. Cetakan Kesembilan. Djambatan. Jakarta. hlm.2

¹⁰ *ibid.*. hlm.24.

- 4) Pemilikan tidak mempunyai ciri yang tidak mengenal pembatasan jangka waktu. Ciri ini sekali lagi membedakan dari penguasaan, oleh karena yang disebut terakhir terbuka untuk penentuan lebih lanjut di kemudian hari, sedang pada pemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya;
- 5) Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah dapat menyewakan tanahnya kepada A, memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada B, dan kepada C memberikan hak yang lain lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-haknya itu ia berikan kepada mereka itu. Dibandingkan dengan pemilik hak untuk melintasi tanah itu, maka hak dari pemilik bersifat tidak terbatas. Di sini akan dinyatakan, bahwa hak yang pertama bersifat menumpang pada hak pemilik yang asli dan keadaan ini disebut sebagai *ius in re aliena*.¹¹

Macpherson menyatakan, bahwa milik dirumuskan sebagai suatu hak yang dapat berlaku baik bagi tanah, atau untuk harta benda perseorangan yang ada. Memiliki suatu pemilikan adalah memiliki hak, artinya suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk ikut menikmati sumber umum maupun suatu hak perseorangan atas harta benda tertentu. Jadi yang membedakan antara harta milik dengan sekedar pemilikan sementara adalah bahwa milik itu merupakan suatu klaim yang dapat dipaksakan oleh masyarakat atau negara, oleh adat, kesepakatan atau hukum.¹²

Relevan dengan konsep milik di atas, Mac Iver menyatakan, bahwa hak milik

bukanlah kekayaan, tetapi hak untuk mengawasi, mengusahakan, menggunakan, atau untuk menikmati kekayaan atau milik.¹³ Sedangkan Panesar menyatakan, bahwa konsep milik atau pemilikan lebih menunjuk pada hak daripada bendanya, yaitu yang diungkapkan dengan istilah: "*property, in legal term, therefore means a right to thing rather than the things itself*". Dengan demikian, milik atau pemilikan bukan hanya sekedar hubungan antara seseorang atau badan hukum dengan benda atau barang yang mempunyai nilai yang secara hukum dapat dikuasai, tetapi hubungan hukum itu menjadikan subjek hukum memperoleh apa yang disebut hak. Jadi konsepsi di atas menunjukkan, bahwa dalam pemilikan terkandung makna penguasaan di dalamnya, sedangkan dalam penguasaan belum tentu terkandung makna pemilikan.

Merujuk pada konsep penguasaan dan pemilikan tersebut di atas, maka terhadap hubungan subjek dengan tanah-tanah adat di Bali merupakan hubungan penguasaan. Sementara terhadap tanah-tanah di luar tanah adat terdapat hubungan hak seperti yang diatur dalam Pasal 20 UUPA yang secara kasat mata sebagian besar berupa hak milik. Tanah-tanah adat inilah yang sebagian sudah dikonversi menurut UUPA menjadi hak milik individu penuh (SHM) dengan mengingat pada kemanfaatan ekonomis individu pemegangnya dengan menafikan status tanah asal yang awalnya bersifat sosial religious.

Mencermati beberapa kasus konflik penguasaan tanah seperti rebutan penguasaan setra, pengklaiman (*reclaiming*) tanah adat (*ulayat desa*) pada kasus Lemukih, Kemenuh, Kasus tapal batas desa (adat) pada kasus Belalang-Pangkungtibah, Banjar Kebontingguh-Banjar Bakisan, kl-

¹¹ Satjipto Rahardjo. 1982. Op.cit. hlm.106-107.

¹² C.B. Macpherson. 1989. Property: Mainstream and Critical Positions. Pemikiran Dasar tentang Hak Milik. Cetakan Pertama. Terjem. Yayasan. Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Jakarta. hlm.3.

¹³ RM. Mac Iver. 1947. The Web of Government. Jaring Pemerintahan. Terjem. Harun Al Rasjid dan Sutresna Sastradidjaja. Cetakan I. Yasaguna. Jakarta. hlm.116

aim jalan adat pada kasus Bedha-Pangku-ngkarung, Budaga Galiran, kasus Loloan Tegal Gundul Badung, kasus Kesumasari Sanur Denpasar, klaim tanah PKD di Lem-beng Giayar akan dikaji dari bekerjanya sistem hukum, yaitu substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum seperti disebutkan Lawrence M. Friedman.¹⁴

Aspek substansi, yaitu peraturan perundang-undangannya yang belum jelas dalam memberikan kepastian hukum, sehingga menimbulkan adanya persepsi yang berbeda terhadap makna konsep penguasaan tanah adat sebagai ulayat desa yang ada dalam hukum adat dan perkembangannya dalam hukum negara seperti yang dirumuskan dalam UUPA (Pasal 3, 5) maupun yang dipertegas lagi melalui amandemen ke empat UUD 1945 (Pasal 18B ayat 2). Dengan menggunakan interpretasi otentik, keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat masih diakui sedemikian rupa sepanjang memang secara nyata masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam kondisi inilah antara hukum adat dengan hukum negara dikoeksistensikan. Sementara dari aspek kultur hukum, kelompok masyarakat adat menganggap tetap ingin memperlakukan hukum adat terhadap tanah tanah yang telah diatur dalam UUPA dengan cara melakukan ekspansi melalui pemasangan tanda batas kekuasaan adat ke dalam lingkungan warga lainnya untuk memperoleh *recognitie*.

Struktur hukum juga dapat menyebabkan konflik pada pemberian hak atas tanah menurut UUPA di atas tanah ulayat, seperti pemberian Sertifikat Hak Milik (SHM) di atas tanah laba pura pada kasus

Culik Karangasem, pemberian HGB di atas tanah adat pada kasus loloan Tegal Gundul Badung, pemberian HGB di atas tanah pura pada kasus Kesumasari Sanur Denpasar, juga penerbitan hak milik di atas tanah PKD di Kemenuh dan di Banjar Luglug, Gianyar yang memicu konflik.¹⁵

Selain itu konflik penguasaan tanah adat (ulayat) disebabkan faktor ekonomi, artinya bagi banjar adat yang ingin mekar menjadi desa adat disebabkan ada keinginan untuk dapat menguasai tanah sebagai aset banjar yang selanjutnya menjadi sumber pendapatan dengan mengeksploitasi sumber daya yang ada dan kegiatan yang ada di atas tanah dimaksud. Kondisi ini diperparah dengan dikedepankan istilah penduduk “asli” dan “pendatang” yang mengindikasikan telah terjadi degradasi etik dan moral pada masyarakat adat yang menyebabkan adanya penyimpangan dalam memaknai konsep komunal religius dalam penguasaan tanah.

Proses *reclaiming* sebagai wilayah adat dalam konteks yang lebih besar sering muncul pada pembukaan areal baru HGU, yaitu tuntutan kembalinya hak adat kepada pemegang HGU yang disebabkan tidak jelasnya batas tanah ulayat dan tanah negara bebas seperti yang terjadi pada masa Hindia Belanda.¹⁶

Recaliming ini juga sebagai salah satu penyebab timbulnya konflik tapal batas. Menurut Grotius disebutkan, bahwa segala sesuatu dalam alam sebagai milik bersama. Alam atau dunia ada untuk digunakan secara bersama-sama oleh umat manusia. Hak milik pribadi hanya diterima dalam pengertian hak untuk menggunakan milik bersama, dan bukan menjadi miliknya

¹⁵ Bali Post, 1 Maret 2006, hlm. 5 dan Bali Post tanggal 27 September 2013, hlm. 13.

¹⁶ Achmad Sodiki, Kebijakan pertanahan dalam penataan Hak Guna Usaha untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat, Makalah, disampaikan dalam seminar nasional di Universitas Warmadewa (Denpasar 3 Maret 2012), hlm. 9.

¹⁴ Lawrence M. Friedman, “*Legal Culture and Social Development*” dalam Law and the Behavioral Sciences. Lawrence M. Friedman and Stewart Macaulay eds, (Kansas City New York: The Bobbs-Merrill Company, INC), hlm. 1003.

sedemikian rupa yang menutup kemungkinan dimiliki individu lain.¹⁷ Dari Konsep ini kemudian melahirkan fungsi sosial hak milik seperti diatur dalam Pasal 6 UUPA. Sedangkan konsep religius diatur dalam Pasal 1 (2) UUPA. Selain itu dipergunakan asas kebangsaan sebagai bahan utama dalam pembentukan UUPA, seperti yang diatur dalam Pasal 2 (1) UUPA, yaitu: Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara ini meliputi hak mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, juga menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak penguasaan tertinggi dalam hukum adat disebut hak ulayat, yang kemudian dalam UUPA disebut dengan hak menguasai negara. Oleh karena itu diperlukan pemikiran yang mampu mengoeksistensikan model penguasaan dalam hukum adat dengan model penguasaan dalam UUPA yang disebut hak menguasai negara sebagai hak penguasaan tertinggi.

Dalam Penjelasan Umum angka II (2) UUPA disebutkan bahwa Hak menguasai negara dan konsep hak bangsa seperti yang diatur dalam Pasal 1 dan 2 mengandung arti, bahwa tanah-tanah yang ada di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat "asli" dari daerah atau pulau yang bersangkutan. Dengan pengertian demikian maka hubu-

ngan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

Merujuk pada interpretasi, sistematisasi tersebut di atas dapat dikonstruksi bahwa hak ulayat yang sampai saat ini masih ada tidaklah bersifat eksklusif, melainkan inklusif sehingga dalam penerapannya tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara dalam arti sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu tidaklah dapat dibenarkan adanya tindakan sewenang-wenang dari masyarakat hukum adat untuk melakukan klaim atas wilayah dengan rujukan hak ulayat. Lebih-lebih dilakukan dengan cara kekerasan dan anarkis. Demikian pula Negara melalui BPN tidak pula sewenang-wenang dalam pemberian hak-hak atas tanah.

Lebih lanjut ditegaskan, bahwa pelaksanaan hak ualyat tidak dapat dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut UUPA (Pasal 3a Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat). Jika terjadi sengketa hak ulayat, maka menjadi kewajiban bagi Pemerintah Daerah untuk menyelesaikannya.

4. Implikasi Konflik Penguasaan Hak Atas Tanah dan Model Penyelesaiannya

Peralihan penguasaan hak atas tanah menuju pemilikan dalam perspektif UUPA dapat menimbulkan implikasi konflik lebih-lebih terhadap peralihan untuk pertama kalinya (Konversi). Timbulnya implikasi konflik juga dapat disebabkan kare-

¹⁷ A. Sonny Keraf, *Hukum Kodrat & Teori Hak Milik Pribadi*, (Yogyakarta: Kanisius, 1997), hlm. 59.

na adanya peralihan kepemilikan dan tumbuhnya permukiman baru seperti konflik tapal batas, penerbitan sertipikat di atas tanah PKD, reclaiming hak ulayat desa. Konflik penguasaan hak atas tanah (*ulayat*) dilakukan oleh Pemerintah Daerah (kabupaten/kota) sesuai Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999. Di dalamnya secara empirik termasuk unsur dari babinsa (TNI), polmas (Kepolisian). Selain itu dilakukan oleh lembaga adat yang dikenal Majelis Desa Pakraman (MDP) yang ada di kabupaten/kota atau provinsi secara berjenjang.

Sementara dengan menggunakan konstruksi ketentuan pasal 5 Ayat (1) penyelesaian hak ulayat diamanatkan mengikutsertakan pakar dari Perguruan Tinggi, LSM, masyarakat hukum adat sendiri, dan instansi yang mengelola sumber daya alam. Kondisi ini sampai saat ini belum maksimal. Sementara konflik penguasaan hak atas tanah secara individu dapat dilakukan secara litigasi atau non litigasi. Mencermati model penyelesaian konflik penguasaan tanah adat (*ulayat*) termasuk tapal batas oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yang biasanya menginginkan “*win-win solution*”, namun tidak ada kemampuan merumuskan konsep yang dapat dijadikan acuan dalam menyeimbangkan hak-hak dari salah satu pihak yang sudah terlanggar, berimplikasi adanya pembiaran pelanggaran dan dominasi oleh pihak-pihak yang tidak punya moral etik dalam melakukan tindakan tanpa prosedur yang semestinya dalam penyelesaian konflik.

Sikap yang ambivalen dari Pemerintah Daerah/Kota ini justru akan memperparah konflik. Bahkan tidak menutup kemungkinan berimplikasi pada munculnya konflik horisontal, seperti digugatnya Bupati Tabanan ke Peradilan TUN dalam sengketa terhadap Surat Keputusan penetapan tapal batas yang dirasakan tidak mengakomodasi realitas sebelumnya yang sudah

berlaku sehingga dirasakan menyimpang dari rasa keadilan masyarakat. Ini juga menyangkut struktur hukum.

Sampai saat ini belum ada konflik tapal batas yang dapat diselesaikan, demikian pula tentang reclaiming tanah adat (*ulayat*) sepertinya dibiarkan berlarut untuk diselesaikan sendiri, sedangkan penanganannya sudah dilakukan di pemerintah kabupaten/kota. Hasil akhir yang ingin dicapai oleh pemerintah kabupaten/kota adalah tercapainya kesepakatan damai, walaupun tidak menyentuh materi kasusnya, seperti pada kasus Sulang, Budaga-Kemoning, Luglug Lembeng. Kondisi ini tidak bedanya seperti api dalam sekam yang sewaktu-waktu akan muncul kembali dalam skala yang lebih besar.

Penyelesaian konflik yang dilakukan tanpa disertai dan didahului dengan melakukan inventarisasi dan klasifikasi masalah untuk menentukan mana yang merupakan masalah hukum dan mana yang merupakan masalah non hukum dalam menjamin adanya objektivitas dan menentukan rujukan bahan hukumnya secara jelas, maka dirasa sulit akan dapat memberikan pedoman dan penilaian terhadap tindakan yang selama ini dilakukan para pihak dalam menentukan suatu tindakan yang sesuai atau tidak dengan norma hukum.

Menemukan apakah perbuatan para pihak sesuai atau tidak dengan hukum menjadi penting dalam upaya melihat posisi masing-masing pihak yang selanjutnya diadakan format kesepakatan dengan tujuan dapat mengembalikan hak-hak yang dilanggar oleh salah satu pihak. Inilah yang pada awalnya disebut memulihkan keseimbangan. Jika konflik ini tidak dapat diselesaikan secara tuntas, maka desa pakraman (adat) yang selama ini selalu disanjung sebagai benteng kebudayaan Bali dapat hancur oleh diirinya sendiri.

Khusus dalam penyelesaian konflik tanah ulayat Pemkab dan instansi terkait belum melakukan amanat ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999, sehingga penguasaan terhadap tanah ulayat sampai saat ini masih gamang. Adapun amanat Pasal ini menyebutkan:

“Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah”.

KESIMPULAN

Sampai saat ini penguasaan hak atas tanah (adat/ulayat) yang dilakukan secara

individual dan komunal dalam perspektif UUPA masih gamang atau kabur yang berimplikasi timbulnya konflik dalam peralihannya. Selain itu timbulnya konflik penguasaan hak atas tanah terjadi karena beberapa faktor seperti: faktor ekonomi, faktor ketidakseimbangan sistem hukum dalam masyarakat. Selain itu model penyelesaian masalahnya dilakukan secara litigasi atau non litigasi yang bisa tuntas dan bisa juga belum tuntas. Oleh karena itu dalam penyelesaiannya diharapkan dapat menyentuh sampai materinya kasus dan yang mampu memberikan penegasan terhadap hak-hak para pihak dalam konteks kepastian dan perlindungan hukum dengan mengoeksistensikan antara hukum adat (*folks law*) dengan hukum negara (*state law*).

Daftar Pustaka

- Achmad Sodiki, “Kebijakan pertanahan dalam penataan Hak Guna Usaha untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, Makalah, disampaikan dalam seminar nasional di Universitas Warmadewa (Denpasar 3 Maret 2012),
- Boedi Harsono. 2003. Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional. Cetakan Kesembilan. Djambatan. Jakarta.
- Friedman, Lawrence M, “Legal Culture and Social Development”. dalam Law and the Behavioral Sciences. Lawrence M. Friedman and Stewart Macaulay eds, (Kansas City New York: The Bobbs-Merrill Company, INC).
- Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja. 2003. Seri Hukum Harta Kekayaan: Kedudukan Berkuasa & Hak Milik (dalam Sudut Pandang KUH Perdata). Kencana. Jakarta.
- Mac Iver. RM. 1947. The Web of Government. Jaring Pemerintahan. Terjem. Harun Al Rasjid dan Sutresna Sastradidjaja. Cetakan I. Yasaguna. Jakarta.
- Macpherson. C.B. 1989. Property: Mainstream and Critical Positions. Pemikiran Dasar tentang Hak Milik. Cetakan Pertama. Terjem. Yayasan. Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Jakarta.

- Peter Mahmud Marzuki, 2005. Penelitian Hukum. Cetakan I. Fajar Interpretama. Surabaya.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1983. Metodologi Penelitian Hukum. Cetakan Pertama. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Satjipto Rahardjo. 1982. Ilmu Hukum. Alumni. Bandung.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat, Cetakan Pertama, CV. Rajawali, Jakarta.
- Sonny Keraf, A. 1997, Hukum Kodrat & Teori Hak Milik Pribadi Kanisius, Yogyakarta.
- Suwitra, I Made, 2010, Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Atas tanah Adat di Bali, dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional, LoGoz Publishing, Bandung.
- _____, “Dampak konversi dalam UUPA terhadap status tanah adat di Bali”, Jurnal Hukum, Vol. 17 No.1, Januari 2010.