

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Di dalam kehidupan bermasyarakat tidak terlepas adanya hubungan antara suatu aspek dengan aspek yang lainnya. Sebagaimana hidup bernegara tentu ada aturan hukum yang berlaku yang akan mengatur segala sesuatu yang terdapat di dalam suatu negara. Begitu halnya dengan pembangunan yang akan dilakukan di suatu negara tidak terlepas dari aspek yang terpenting yaitu tanah. Artinya ketergantungan masyarakat terhadap tanah sangat tinggi.

Tanah merupakan faktor pendukung utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga tempat tumbuh kembang sosial, politik dan budaya seseorang maupun komunitas masyarakat, oleh karena itu tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka setiap orang akan selalu berusaha memiliki dan menguasainya.¹

Salah satu alasan yang melatarbelakangi terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria adalah kehidupan rakyat Indonesia khususnya kehidupan perekonomian yang masih bercorak agraris, dalam hal ini bumi, air dan ruang

¹ Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 1.

angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Adapun pertimbangan yang mendasarinya adalah Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa :

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Penjabaran dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu berisi tentang peraturan dasar yang memuat hal-hal pokok tentang dasar dan arah kebijakan politik agraria nasional, khususnya hubungan manusia dengan tanah. Hal tersebut sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Dalam UUPA ditegaskan, bahwa subyek hukum pemegang hak penguasaan atas tanah dapat berbentuk Bangsa Indonesia, Negara Republik Indonesia, perseorangan ataupun badan hukum. Dalam UUPA tersebut juga tercermin asas-asas hukum yang mendasari hubungan antara perseorangan, masyarakat dan negara serta kedudukan masing-masing berkaitan dengan tanah. Demikian pula diatur dalam UUPA struktur pendelegasian wewenang dari negara kepada pemerintah atau masyarakat hukum adat agar kesemuanya mencapai tujuan dalam bentuk keseimbangan hak dan kewajiban yang selaras antara kepentingan perseorangan, masyarakat dan kepentingan negara.

Beberapa dari ketentuan ini ialah adanya pengakuan hak-hak bangsa, hak negara, hak perseorangan dan badan hukum dimana negara dalam pengaturan

kekuasaannya menciptakan dasar dan keseimbangan pemenuhan masing-masing hak secara seimbang. Sehubungan dengan hal itu Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, untuk tingkatan tertinggi telah diberi wewenang untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berpangkal pada pendirian Undang-Undang Pokok Agraria, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bahwa negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat atau bangsa bertindak selaku badan penguasa. Dalam hal ini negara tidak harus bertindak sebagai pihak yang memiliki tanah. Namun demikian, diberi wewenang yang pada hakekatnya merupakan pembatasan kekuasaan negara atas tanah yang diberikan oleh UUPA.²

Atas dasar kewenangan itu, maka dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA ditentukan bahwa:

Hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

² Ibid, hlm. 41 dan 206.

Dengan berpedoman pada tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat maka bidang-bidang tanah yang bukan tanah ulayat, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf dan tanah yang tidak dikuasai dengan hak atas tanah merupakan bidang-bidang tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang disebut tanah negara. Tanah-tanah negara inilah yang dapat diberikan dengan suatu hak atas tanah atau hak pengelolaan oleh negara melalui pejabat yang berwenang kepada Departemen, Lembaga Pemerintahan non-departemen, masyarakat hukum adat dan badan-badan hukum tertentu menurut peruntukan dan keperluannya serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.³

Saat ini, dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan, sementara tanah negara dapat dikatakan hampir tidak tersedia lagi, isu tentang eksistensi hak ulayat perlu mendapat pemikiran yang proporsional. Paling tidak dapat dikatakan, ada dua pandangan atau sikap mengenai isu tersebut, yakni disatu pihak terdapat kekhawatiran bahwa hak ulayat yang semula sudah tidak ada kemudian dinyatakan hidup lagi. Dan di pihak lain, ada kekhawatiran bahwa dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah, akan semakin mendesak hak ulayat yang keberadaanya dijamin oleh Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria.

Pengakuan eksistensi hak ulayat oleh Undang-Undang Pokok Agraria merupakan hal yang wajar, karena hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuknya Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

³ Ibid, hlm 279

Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan pengakuan tersebut dengan menentukan:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Jelaslah bahwa hak ulayat itu diakui dengan pembatasan tertentu, yakni mengenai eksistensinya dan pelaksanaannya.⁴

Secara teknis yuridis, hak ulayat merupakan hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.

Oleh karena itu hak ulayat merupakan hak yang spesifik dan khas, yang keberadaannya tidak dapat dilepaskan/dipisahkan dari masyarakat hukum adat itu sendiri. Spesifik dan khas, karena meskipun hak ulayat tersebut merupakan hak suatu komunitas masyarakat hukum adat, tetapi tetap membuka peluang akan adanya pihak lain di luar komunitas tersebut, untuk memanfaatkan hak ulayat tersebut dengan berbagai persyaratan. Artinya meskipun hak ulayat itu eksklusif, tetapi tidak mengedepankan eksklusivitasnya⁵

Berbagai kasus terdesaknya hak masyarakat hukum adat dan seiring dengan derasnya investasi maupun proyek pembangunan pemerintah semenjak tahun 1970-an

⁴ Maria S.W.Sumardjono,2007,*Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, hlm.54.

⁵ Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 69.

telah mendorong pemikiran untuk menentukan suatu kriteria obyektif tentang keberadaan hak ulayat berkenaan dengan subyek, obyek dan kewenangannya. Melalui berbagai diskusi dan pendapat yang pro dan kontra, akhirnya pada tahun 1999, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan salah satu peraturan yang mendukung pelaksanaan UUPA yaitu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, agar dapat dijadikan pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut di kemudian hari.⁶

Dalam PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 tersebut dirasa perlu untuk menyamakan persepsi tentang pengertian hak ulayat atau hak yang serupa dengannya dari masyarakat hukum adat, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 yang menentukan sebagai berikut:

“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.”

⁶ Maria S.W. Sumardjono, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta, hlm.171.

Berdasarkan ketentuan tersebut, salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah ulayat, bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat hukum adat, yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Selanjutnya yang menjadi kriteria dan penentuan masih ada atau tidak adanya hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengannya dari suatu masyarakat hukum adat, diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 yang menentukan sebagai berikut:

“hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-keputusan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan;
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut”.⁷

Penentuan tentang keberadaan hak ulayat itu dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan pihak-pihak yang berkepentingan yakni masyarakat hukum adat yang bersangkutan, pakar hukum adat, wakil LSM dan wakil-wakil instansi terkait sehingga hasil yang diperoleh terjamin obyektivitasnya.

Keberadaan hak ulayat dinyatakan dalam peta pendaftaran, tetapi terhadap tanah ulayat tidak diterbitkan sertifikat karena hak ulayat bukan obyek pendaftaran

⁷ Ibid, hlm. 172.

tanah, di samping itu sifatnya yang dinamis memungkinkan terjadinya individualisasi secara alamiah karena faktor sosial-ekonomis yang membawa pengaruh terhadap perubahan internal di kalangan masyarakat hukum adat itu sendiri.⁸

Terbitnya PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 ini seyogianya mempertegas komitmen terhadap pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat dalam berbagai peraturan terkait. Pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat mewujudkan penghormatan kepada hak orang lain dan upaya perlindungannya secara wajar. Masyarakat hukum adat berkewajiban untuk turut serta mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memberikan kesempatan di luar anggota masyarakat hukum adat untuk ikut menggunakan tanah berikut sumber daya alamnya dengan cara-cara yang disepakati bersama.⁹

Apabila dalam konsepsi hukum tanah nasional, dikenal 3 (tiga) entitas berkenaan dengan status tanah, yakni tanah negara, tanah hak dan tanah ulayat, maka dalam konsepsi hukum kehutanan, hanya dikenal 2 (dua) status hutan, yakni hutan negara dan hutan hak.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menganut persepsi yang berbeda tentang hak ulayat. Jika dalam hukum tanah nasional hak ulayat disikapi sebagai hak yang bersangkutan dengan tanah plus segala isinya (termasuk hutan), maka dalam konsepsi kehutanan, status hutan hanya dibagi menjadi 2 (dua) yakni hutan negara dan hutan hak, dengan perkataan lain, hutan adat

⁸ Ibid., hlm 172.

⁹ Ibid, hlm. 71.

dimasukan dalam kategori hutan negara. Konsekwensinya adalah, Undang-Undang Kehutanan tidak mengakui keberadaan hutan adat di samping hutan negara dan hutan hak.¹⁰ Undang-Undang Kehutanan tidak secara jelas mengakui hak para warga masyarakat hukum adat untuk membuka hutan ulayatnya dan menguasai tanah bekas hutan yang dibukanya. Menurut Hatta, Undang-Undang Kehutanan tidak mengakui eksistensi hak ulayat. Jadi, semua hutan termasuk hutan masyarakat ulayat menurut hukum adat dinyatakan sebagai hutan negara yang merupakan hak perseorangan atau badan hukum.¹¹

Di bidang kehutanan, pemberlakuan UU No 41 Tahun 1999 tidak banyak mengubah regim penguasaan negara dalam undang-undang sebelumnya (Undang-Undang No 5 Tahun 1967), sehingga memicu sejumlah konflik serius, dimana masyarakat adat maupun masyarakat lokal lainnya, sekali lagi menjadi korban. Misalnya, pada tanggal 10 Maret 2004, di Colol, Kabupaten Manggarai, NTT, empat orang warga kampung Colol tewas ditembak Polisi, karena memprotes penahanan warga mereka yang dituduh merambah kawasan hutan lindung. Pemerintah daerah setempat juga menebang habis kopi petani karena menganggap kawasan produktif yang dikelola petani tersebut, berada di areal hutan lindung.¹²

Peristiwa pembabatan tanaman kopi masyarakat hukum adat Colol yang lazim dikenal dengan “Tragedi Rabu Berdarah 10 Maret 2004” bukan merupakan

¹⁰ Ibid, hlm.172.

¹¹ M.Hatta, 2005, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta.hlm.11.

¹² <http://my.opera.com/bernads/blog/transplantasi-hukum-posisi-hukum-lokal-dan-persoalan-agraria>

peristiwa baru, berdiri sendiri atau yang pertama kalinya terjadi di Kabupaten Manggarai. Di kawasan lain sebelumnya yaitu kawasan Meler-Kuwus dan Salama-Reok, Pemerintah Kabupaten Manggarai juga melakukan operasi yang serupa yaitu dengan melakukan pembabatan dan pemusnahan tanaman milik petani dan masyarakat hukum adat setempat. Kebijakan tersebut disinyalir sebagai kebijakan PEMDA Kabupaten Manggarai untuk melaksanakan UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dalam rangka penertiban dan pengawasan hutan yaitu sesuai dengan amanat Pasal 47 dan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999.¹³ Pasal 47 Undang-Undang Kehutanan menentukan bahwa:

“Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk:

- a. Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit; dan
- b. Mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan”.

sedangkan Pasal 60 Undang-Undang Kehutanan menentukan bahwa:

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah wajib melakukan pengawasan kehutanan.
- (2) Masyarakat dan atau perorangan berperan serta dalam pengawasan kehutanan.

Kebijakan PEMDA Kabupaten Manggarai untuk melakukan penertiban dan pengawasan hutan dengan melakukan pembabatan dan pemusnahan tanaman masyarakat hukum adat Colol sangat bertentangan dengan Undang-Undang

¹³ <http://nucalalemanggarai.friendcircles.com/journal/>

Kehutanan yang juga mengakui adanya keberadaan serta hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat, terutama yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 67 ayat (1). Pasal 4 ayat (3) menentukan bahwa:

“Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”.

Dengan demikian masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan.

Sedangkan dalam Pasal 67 ayat (1) ditentukan:

“Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:

- a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
- b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
- c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya”.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ditentukan bahwa dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi.

Untuk menjaga keberlangsungan fungsi pokok hutan dan kondisi hutan, diupayakan juga usaha rehabilitasi dan reklamasi hutan dan lahan, yang bertujuan selain mengembalikan kualitas hutan juga meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga peran serta masyarakat merupakan inti keberhasilannya. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting adalah agar dalam pemanfaatannya harus tetap sinergi.

Menurut *Center of International Forestry Research (CIFOR)*, pemanfaatan dan pengelolaan hutan di Indonesia dalam kurun waktu lima puluh tahun terakhir cenderung berdampak pada peningkatan laju degradasi dan deforestasi lahan, oleh karena itu merehabilitasi bentang alam khususnya hutan menjadi perhatian utama dan sangat penting untuk segera dilakukan secara lebih efektif.¹⁴

Dalam Undang-Undang Kehutanan, ditentukan mengenai pengertian rehabilitasi hutan yaitu dalam Pasal 40 yang menentukan bahwa:

“Rehabilitasi hutan dan lahan dimaksudkan untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga”.

Kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan dilaksanakan berdasarkan kondisi spesifik setempat, yang meliputi aspek biofisik, sosial dan ekonomi. Sebagai langkah awal upaya rehabilitasi, dilakukan penilaian aspek biofisik berupa kondisi penutupan lahan menurut kriteria kekritisannya. Identifikasi awal ini menghasilkan indikasi lokasi dan luas kawasan hutan dan lahan yang perlu direhabilitasi dengan

¹⁴ <http://www.cifor.cgiar.org>

menggunakan teknologi penginderaan jauh dan sistem informasi geografis.

Selanjutnya Pasal 41 Undang-Undang Kehutanan menentukan bahwa:

“Rehabilitasi hutan dan lahan diselenggarakan melalui kegiatan:

- a. reboisasi,
- b. penghijauan,
- c. pemeliharaan,
- d. pengayaan tanaman, atau
- e. penerapan teknis konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif.”

Salah satu dari kegiatan rehabilitasi hutan adalah reboisasi. reboisasi didefinisikan sebagai usaha untuk merehabilitasi areal hutan yang rusak di dalam kawasan hutan negara berupa lahan tandus, alang-alang atau semak belukar, dengan tujuan untuk memulihkan fungsi hutan melalui penanaman kembali. Reboisasi difokuskan pada daerah aliran sungai (DAS) prioritas di kawasan hutan lindung dan hutan produksi yang tidak dibebani hak, dengan tujuan untuk meningkatkan tutupan hutan, dan melakukan pendekatan partisipatif dalam memberikan manfaat kepada masyarakat setempat.

Oleh karena itu kegiatan utama dan tujuan dari reboisasi yaitu menanamkan kawasan hutan dengan spesies pohon hutan dan spesies tanaman kehidupan yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Program dilaksanakan secara partisipatif, dengan tujuan untuk mengoptimalkan tutupan lahan dan memberikan manfaat kepada masyarakat setempat.

Partisipasi masyarakat merupakan bagian dalam konsep pengembangan program rehabilitasi, namun dalam pelaksanaannya partisipasi dan peran masyarakat

tersebut masih terbatas.¹⁵ Hal tersebut seperti konflik yang terjadi di Kabupaten Manggarai yang disebabkan oleh Pemerintah Daerah yang tidak mau mengakomodasi kepentingan masyarakat sesuai hukum adat dan kearifan tradisional.

Di bawah bendera penertiban dan pengawasan hutan negara, wilayah Colol yang sudah puluhan tahun sejak Pemerintahan Belanda membudidayakan tanaman kopi, sebagiannya harus dikosongkan oleh petani; mereka harus tinggalkan lahan pertanian dan perkebunan warisan adat itu tanpa adanya akomodasi kepentingan masyarakat sesuai hukum adat atau kearifan tradisional, dicampakan begitu saja tanpa adanya kompensasi serta dikriminalisasi sebagai perusak dan perambah hutan, karena dianggap kawasan produktif yang dikelola petani tersebut, berada di areal hutan lindung.¹⁶

Kebijakan PEMDA Manggarai di bawah bendera penertiban dan pengawasan hutan negara, dilatarbelakangi oleh adanya kegiatan proyek reboisasi dengan akan dilakukannya penanaman tanaman jati super (jati emas), cendana dan mahoni pada kawasan tersebut. Hal ini ditunjukkan dengan pendanaan untuk kegiatan rehabilitasi dan reboisasi pada APBD Kabupaten Manggarai di samping pengalokasian pendanaan untuk pengamanan hutan.¹⁷

¹⁵ Ibid.

¹⁶ <http://atakiwang.blogspot.com/>

¹⁷ Kertas Posisi Tim Advokasi untuk Rakyat Manggarai, 2004, *mencoba lagi menjadi orang manggarai*, Tim Advokasi Untuk Rakyat Manggarai, Jakarta, hlm 6.

Pembabatan kopi petani Kabupaten Manggarai, Flores, NTT, masih didominasi kepentingan ekonomi untuk mengeksploitasi hutan dengan bersembunyi di balik reboisasi, hal tersebut dikemukakan oleh Dony Pradana dan Deputi Direktur Eksekutif Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), Ridha Saleh. Hal itu dapat diperoleh dari biaya operasi pembabatan dan hasil panen tanaman hutan untuk perdagangan seperti jati emas dan mahoni yang sudah mulai disiapkan pembenihan dan penangkarnya. Tanaman-tanaman perdagangan itu sangat dibutuhkan pasar internasional dan dinilai lebih menguntungkan dibandingkan kopi.¹⁸

Memang, alasan penertiban dan pembabatan tanaman rakyat yaitu dalam rangka proyek reboisasi. Apakah alasan penertiban menjadi halal dengan membat tanaman rakyat. Bukankah ini sebuah langkah mundur karena telah membunuh petani secara sistematis?, dan yang tampak dari kebijakan pembabatan tanaman kopi justru sebuah potret buram dari sebuah kebijakan yang tidak memihak kepentingan rakyat.

Kepentingan hukum yang serba dilematis ini menghendaki adanya perebutan kekuasaan sampai juga pada adanya konflik hukum. Hukum sebagai suatu aturan yang menjamin kelanggengan hidup itu sendiri terpaksa mengesampingkan tujuan mulianya hanya karena alat kekuasaan lebih kuat kedudukannya. Apakah dalam hal ini, masyarakat hukum adat Colol yang khilaf? ataukah Pemerintah Kabupaten Manggarai dengan mengatasnamakan reboisasi hutan yang menjadi stimulant kebijakan sepihak yang merugikan itu dilegalkan.

¹⁸ <http://www.suarapembaruan.com>

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

“Bagaimanakah perlindungan hukum atas tanah hak ulayat terhadap kegiatan reboisasi di Kabupaten Manggarai, NTT ?”

C. Tujuan Penelitian

Penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana perlindungan hukum atas tanah hak ulayat terhadap kegiatan reboisasi di Kabupaten Manggarai, NTT.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis ini, dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum terutama yang berkaitan dengan bidang Hukum Pertanahan, Hukum Kehutanan dan Hukum Adat.
2. Hasil penelitian ini juga dapat memberikan manfaat praktis, yaitu sebagai masukan bagi pemerintah mengenai kebijakan yang harus ditempuh dalam memberikan perlindungan hukum atas tanah hak ulayat yang berada di masyarakat. Di samping itu, hasil penelitian ini juga dapat memberi manfaat kepada pemerintah khususnya mengenai peran serta masyarakat yang senantiasa harus diakomodasi dalam

setiap kegiatan yang menyangkut kebijakan pemerintah khususnya yang berkaitan dengan perlindungan hukum atas tanah hak ulayat terhadap kegiatan reboisasi.

E. Keaslian Penelitian

Permasalahan hukum yang diteliti oleh peneliti, sepanjang pengetahuan peneliti, belum pernah diteliti oleh peneliti lain (bukan duplikasi ataupun plagiasi). Apabila di luar sepengetahuan penulis, telah ada hasil penulisan hukum lain yang memiliki persamaan dengan penulisan ini, maka penulisan hukum ini dapat digunakan sebagai pelengkap dari penelitian terdahulu.

F. Batasan Konsep

1. Pengertian perlindungan hukum

Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan tanah. Hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi maka hukum harus dilaksanakan. Hal ini berarti bahwa subyek hukum sebagai pemegang hak atas tanah sangat memerlukan perlindungan hukum terhadap kepentingan-kepentingannya mengenai hak atas tanah yang dikuasainya. Wujud perlindungan hukum bagi pemegang hak atas

tanah adalah penghormatan terhadap hak atas tanah itu sendiri, baik yang dipunyai perorangan atau masyarakat hukum adat itu sendiri.¹⁹

2. Pengertian hak ulayat

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. Oleh karena itu hak ulayat adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.²⁰

3. Pengertian reboisasi

Di dalam Pasal 41 Undang-Undang Kehutanan menentukan bahwa:

- “Rehabilitasi hutan dan lahan diselenggarakan melalui kegiatan:
- a. Reboisasi,
 - b. Penghijauan,
 - c. Pemeliharaan,
 - d. Pengayaan tanaman, atau Penerapan teknis konservasi tanah secara vegetatif dan sipil teknis, pada lahan kritis dan tidak produktif.”

¹⁹ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 145.

²⁰ Ibid.

Kegiatan reboisasi dan penghijauan merupakan bagian dari rehabilitasi hutan dan lahan yaitu ditentukan dalam penjelasan Pasal 41 Undang-undang Kehutanan; kegiatan reboisasi dilaksanakan di dalam kawasan hutan, sedangkan kegiatan penghijauan dilaksanakan di luar kawasan hutan. Rehabilitasi hutan dan lahan diprioritaskan pada lahan kritis, terutama yang terdapat di bagian hulu daerah aliran sungai, agar fungsi tata air serta pencegahan terhadap banjir dan kekeringan dapat dipertahankan secara maksimal.²¹

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi yaitu Pasal 1 angka 4 ditentukan bahwa:

“Reboisasi adalah upaya penanaman jenis pohon hutan pada kawasan hutan rusak yang berupa lahan kosong, alang-alang atau semak belukar untuk mengembalikan fungsi hutan.”

Selanjutnya, menurut pengertian Departemen Kehutanan, Reboisasi didefinisikan sebagai usaha untuk merehabilitasi areal hutan yang rusak di dalam kawasan hutan negara berupa lahan kosong, alang-alang atau semak belukar, dengan tujuan untuk memulihkan fungsi hutan melalui penanaman kembali.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*), dimana

²¹ <http://www.cifor.cgiar.org>

penelitian dilakukan secara langsung kepada masyarakat untuk memperoleh data primer (data yang sesuai dengan kenyataan di lapangan) sebagai data utamanya di samping data sekunder (bahan hukum).

2. Sumber data

a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan nara sumber tentang obyek yang diteliti.

b. Data sekunder, berupa bahan hukum primer yang meliputi;

1) Undang-Undang Dasar 1945

2) Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49.

3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167.

4) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Bahan hukum sekunder yang meliputi pendapat hukum, buku, serta hasil penelitian, penulisan hukum, dokumen-dokumen, surat kabar, tabloid, majalah, artikel-artikel dan sebagainya yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

3. Metode pengumpulan data

- a. Kuesioner yaitu daftar pertanyaan tertulis dengan sistem tertutup maupun sistem terbuka atau sistem tertutup-terbuka (kombinasi antara keduanya) yang diajukan kepada responden untuk memperoleh data primer. Sistem tertutup yaitu pertanyaan yang variasi jawabannya telah ditentukan terlebih dahulu sehingga responden tidak punya kesempatan untuk memberikan jawaban lain. Sistem terbuka yaitu pertanyaan yang variasi jawabannya tidak ditentukan terlebih dahulu sehingga responden bebas memberikan jawaban dari pertanyaan yang diajukan. Sedangkan sistem terbuka-tertutup adalah kombinasi dari sistem tertutup dan sistem terbuka.²²
- b. Wawancara (*interview*) adalah tanya jawab dalam bentuk komunikasi verbal atau lisan, bertatap muka langsung diantara pewawancara (*interviewer*) dengan responden dan nara sumber (*interviewee*) yang bertujuan untuk memperoleh data primer.
- c. Studi kepustakaan berfungsi untuk memperoleh data sekunder dengan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan putusan hakim, sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari

²² H.Hilman Hadikusuma, 1995, Metode Pembuatan Kertas kerja atau Skripsi Ilmu Hukum, CV.Mandar Maju, Bandung, , Hlm.82-92.

pendapat hukum, buku, serta hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

4. Lokasi penelitian, populasi dan metode penentuan sampel

Lokasi penelitian adalah di sebuah perkampungan yaitu kampung Colol, Desa Uluwae, kecamatan Poco Ranaka, Kabupaten Manggarai NTT. Kampung ini dihuni oleh masyarakat yang sebagian besar penduduknya adalah petani kopi. Hidup keseharian mereka sangat tergantung pada mata pencaharian yaitu sebagai petani kopi. Di Kecamatan Poco Ranaka itu sendiri terdapat dua puluh delapan desa, dan dari beberapa desa yang bersangkutan dipilih satu desa yang terletak di kampung Colol sebagai sampel. Metode penentuan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*, yaitu pengambilan sampel dengan suatu tujuan berdasarkan kriteria tertentu sesuai dengan masalah yang diteliti,²³ yaitu hanya di wilayah desa Ulu Wae, karena di desa tersebut terdapat induk kampung yang merupakan pusat dari tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berada di desa tersebut. Selain karena kriteria yang telah disebutkan di atas, juga dikarenakan oleh jumlah korban dari kebijakan Pemerintah Daerah yang berupa reboisasi di wilayah tersebut, memiliki korban yang banyak dibandingkan dengan desa lainya yang terkena dampak kebijakan Pemerintah Daerah.

²³ Ibid, hlm.74

5. Responden dan nara sumber

Responden yang dipilih yaitu Kepala Kampung, Kepala Adat dan Tokoh Adat serta masyarakat yang menjadi korban atau masyarakat yang terkena dampak kebijakan Pemerintah Daerah berupa reboisasi, dari sampel yang telah ditetapkan. Penentuan responden tersebut dilakukan dengan cara *purposive sampling* karena jumlah korban dari kebijakan Pemerintah Daerah tentang reboisasi di desa tersebut lebih mudah ditemui untuk diwawancara dibanding desa lain di sekitarnya. Jumlah responden dari keseluruhan adalah 24 orang dan diambil 20 % dari keseluruhan responden untuk dijadikan sampel yaitu terdiri dari 6 orang.

Sebagai Nara Sumber adalah:

- a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai
- b. Kepala Kantor Kehutanan Kabupaten Manggarai
- c. Kepala Adat dan Tokoh Adat Colol, Desa Ulu Wae, Kecamatan Poco Ranaka, Kabupaten Manggarai.

6. Metode analisis data

Data yang diperoleh dari penelitian dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti. Metode berpikir yang digunakan dalam menganalisis data tersebut adalah metode berpikir secara induktif, yaitu cara

berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat khusus, kemudian ditarik kesimpulan kepada hal-hal yang bersifat umum.

H. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab ini berisi uraian mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis dan sistematika penulisan.

Bab II Pembahasan

Bab ini membahas mengenai tinjauan tentang hak ulayat dan tinjauan tentang reboisasi.

Bab III Penutup

Bab ini berisi kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang diteliti dan saran yang akan disampaikan penulis kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah ini.