

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya setiap orang maupun badan hukum membutuhkan tanah. Karena tidak ada satupun aktivitas orang badan hukum dalam kegiatan pembangunan yang tidak membutuhkan tanah. Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Ketersediaan tanah sebagai sumber daya alam relatif tidak berubah dan statis, sedangkan pertumbuhan penduduk atau populasi manusia diatas permukaan bumi ini terus berkembang atau semakin bertambah banyak. Tanah merupakan kebutuhan pokok manusia, manusia bertindak secara sedikit demi sedikit untuk memanfaatkan sumber-sumber kekayaan alam pada tanah untuk memenuhi tututan hidupnya yang utama, yaitu pangan, sandang dan papan (kebutuhan primer), sehingga tanah tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia begitu pula sebaliknya. Begitu pula bagi masyarakat hukum adat, sumber rezeki terbesar mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup dominannya bersumber diatas tanah.

Pengertian tanah yang berkembang di tengah masyarakat tidak sama sebagaimana yang ditetapkan di dalam undang-undang. Tanah menurut UUPA adalah permukaan bumi. Bumi itu sendiri terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu permukaan bumi, tubuh bumi, dan yang berada di bawah air. Dari ketiga unsur itu yang dimaksudkan dengan tanah hanyalah permukaan bumi saja.

Sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA sebagai berikut: “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana 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”

Masalah pertanahan mendapat perhatian serius dari negara, perhatian tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa : “Bumi, air dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Ketentuan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menjadi landasan konstitusional dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau disingkat dengan UUPA. Dalam pasal tersebut arti menguasai dalam hal ini bukan berarti menghilangkan hak-hak pemilikan atas tanah bagi tiap warga negara Indonesia, melainkan menguasai dalam arti mengatur dan mengawasi sedemikian rupa dalam tiap-tiap pendayagunaan tanah-tanah tersebut agar para pemilik tanah atau pemegang hak-hak lainnya (hak pakai, hak guna usaha, penyewa dan lain sebagainya):

- a. Tidak melakukan kerusakan-kerusakan atas tanah.
- b. Tidak menelantarkan tanah;
- c. Tidak melakukan pemerasan-pemerasan atas tanah atau pendayagunaan (*exploitation*) yang melebihi batas;

d. Tidak menjadikan tanah sebagai alat untuk pemerasan keringat dan pemerasan lainnya terhadap orang lain (*exploitation des l'Homme par L.Homme*).¹

Hukum Agraria di Indonesia sejak zaman penjajahan bersifat “dualisme” hal ini terjadi dengan tujuan bangsa asing untuk menjajah ke Indonesia adalah untuk memperoleh hasil yang sebanyak-banyaknya dari bumi Indonesia.² Keadaan seperti ini tidak lepas dari campur tangan Pemerintahan Hindia Belanda yang lebih mengutamakan penghargaan dan penghormatan terhadap hak-hak individu serta lebih berfikir rasional yang dipengaruhi oleh perkembangan negara tersebut.

Setelah Indonesia merdeka ketentuan-ketentuan agraria Hindia Belanda secara berangsur-angsur dihapuskan karena dirasakan tidak sesuai lagi, maka dilakukanlah perombakan atas hukum agraria. Karena perombakan hukum secara total tidak memungkinkan, maka perombakan hukum agraria di Indonesia dilakukan secara sporadis yang berarti secara berangsur-angsur satu demi satu peraturan yang bertentangan dengan alam nasional Indonesia dihapuskan dan diganti dengan peraturan agraria yang baru yang berlandaskan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Di Indonesia penegakan hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum yang masih berpegang teguh pada hukum adat dan masih menghargai adat itu sendiri. Didalam masyarakat, hukum yang berlaku

¹ Kartasapoetra G dkk, 1985, *Hukum Tanah Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, PT. Bina Aksara, Jakarta, , hal.9.

² Chadidjah Dalimunthe, 2008, *Politik Hukum Agraria Nasional Terhadap Hak-Hak Atas Tanah*, Yayasan Pencerahan Mandailing, Medan, hal.4

adalah hukum adat, sebab hukum adat dapat disebut juga hukum kebiasaan yang terdapat dalam kehidupan sehari-hari masyarakat terdapat tingkah laku manusia yang sudah ada dari zaman nenek moyang, karena masih begitu kuatnya adat istiadat peninggalan nenek moyang yang dianggap masih harus terus dipertahankan walaupun kehidupan manusia terus berkembang sesuai perkembangan zaman .

Mengenai masyarakat hukum adat, telah terjadi penguasaan dan pengambilalihan terhadap tanah hak masyarakat adat. Pada awalnya kasus-kasus pelanggaran terhadap hak atas tanah ulayat memang hanya dalam skala kecil, seperti bentuk pelanggaran hak ekonomi dan sosial, namun dalam skala lebih besar terkadang malah terjadi pelanggaran hak-hak sipil dan politik yang terkadang disertai dengan kekerasan hingga sampai memakan korban jiwa dan harta benda yang apabila tidak dapat ditangani dengan baik akan meluas dan berkembang menjadi pelanggaran terhadap hak azasi manusia.

Hal seperti inilah yang menyebabkan masyarakat berada dalam kondisi yang tidak berdaya untuk melindungi kepentingan sendiri, yang pada akhirnya masyarakat selalu melakukan pengorbanan-pengorbanan baik perasaan sedih maupun kecewa karena harus melepaskan tanah peninggalan leluhur nenek moyang mereka, yang menjadi sumber penghidupan guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum tertentu. Hak atas tanah ulayat ialah

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

Dalam ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA di undangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, sedangkan penjelasan UUPA dimuat dalam Tambahan Negara Tahun 1960 Nomor 2043. Undang-undang tersebut menentukan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

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

Hubungan hukum antara negara dengan tanah melahirkan hak menguasai negara, sedangkan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya akan melahirkan hak ulayat, dan hubungan antara perorangan dengan tanah melahirkan hak-hak perorangan atas tanah. Idealnya hubungan ketiga hal tersebut (hak menguasai tanah oleh negara, hak ulayat dan hak perorangan atas tanah) terjalin secara harmonis dan seimbang, artinya ketiga hak tersebut sama kedudukan dan kekuatannya, dan tidak saling merugikan. Namun peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada negara untuk menguasai semua tanah yang ada di wilayah Indonesia. Akibatnya terjadi dominasi hak menguasai tanah oleh negara terhadap hak ulayat dan perorangan atas tanah, sehingga memberi peluang kepada negara untuk bertindak sewenang-wenang dan berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah.³

Kewenangan negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah termasuk juga masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya, serta pengakuan dan perlindungan hak-hak yang timbul dari hubungan-hubungan hukum tersebut, sehingga dalam hal ini hukum yang mengatur pengakuan dan perlindungan tersebut sangat diperlukan untuk memberikan jaminan perlindungan kepastian hukum kepada masyarakat agar hak-hak ulayatnya tidak dilanggar oleh siapapun, sehingga hubungan negara dengan tanah tersebut tidak terlepas dari hubungan masyarakat adat dengan tanah ulayatnya.

Maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 5 Tahun 1999, kewenangan mengatur tanah dan hak ulayat itu berada pada Pemerintahan

³ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, Citra Media, Jakarta, 2007, hal. 7.

Kabupaten/Kota. Meskipun demikian sangat kecil kemungkinan keluarnya Perda oleh Pemda tanpa adanya permohonan hak atas tanah ulayat. Permohonan hak ulayat tersebut juga harus dimulai dari pembuktian apakah masyarakat hukum adat di daerah yang bersangkutan masih ada atau tidak.

Undang-Undang Otonomi Daerah 2004 jo. 2008 memberikan tanda-tanda yang membingungkan pada masyarakat adat. Tingkat otonomi yang masih bisa diperdebatkan diberikan kepada masyarakat adat di tingkat desa. Disini, penggunaan kata-kata yang kurang jelas bisa membuat salah pengertian. Misalnya, dalam hukum yang dibuat untuk mengubah pemerintahan tingkat desa, desa didefinisikan "kesatuan hukum masyarakat yang secara hukum diakui dan mempunyai otoritas untuk mengendalikan dan memperhatikan kebutuhan masyarakat setempat sesuai dengan asal muasal dan kebudayaannya." Hal ini membesarkan hati jika punya implikasi pembentukan ulang sistim pemerintahanan desa yang beragam, yang dulu pernah ada sebelum penyeragaman yang sangat merugikan pada tahun 1979. Walaupun demikian perbedaan makna yang diberikan kepada definisi hukum desa sebagai "bagian dari sistim pemerintahan nasional telah menimbulkan perdebatan mengenai sejauh mana masyarakat desa dapat menikmati otonomi dalam menyelesaikan permasalahan mereka.⁴

Tanpa terbukti adanya masyarakat adat, jangan diharapkan tanah ulayat masih *'exist'*, karena tanah tersebut dikuasai oleh negara. Negaralah

⁴ [http://Ire-Pemberdayaan Masyarakat Adat](http://Ire-PemberdayaanMasyarakatAdat), diakses tanggal 9 September 2010.

yang berwenang menentukan ada tidaknya tanah hak ulayat yang bersangkutan. Tanah ulayat berawal dari adanya subyeknya, yaitu masyarakat hukum adat di daerah yang bersangkutan, apabila memang masih ada, tidaklah terlalu sulit untuk menjalankan proses permohonan status tanah ulayat yang diinginkan di daerah yang bersangkutan. Suku Sakai adalah komunitas asli/pedalaman yang hidup di daratan Riau. Mereka selama ini sering dicirikan sebagai kelompok terasing yang hidup berpindah-pindah di hutan. Suku Sakai merupakan salah satu suku asli Propinsi Riau yang memiliki wilayah hak ulayat dan hutan ulayat yang masih alami atau masih sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku, yang menempati beberapa daerah di Propinsi Riau, salah satunya di Kabupaten Bengkalis, yang kian hari kian terdesak saja keberadaannya karena hilangnya hak ulayat yang diantaranya berupa hutan ulayat yang berada diatas tanah ulayat masyarakat adat akibat pembukaan hutan untuk perkebunan yang telah mendapatkan izin dari pemerintah.

Orang-orang Sakai dulunya adalah penduduk Negeri Pagarruyung yang melakukan migrasi ke kawasan rimba belantara di sebelah timur negeri tersebut. Waktu itu Negeri Pagarruyung sangat padat penduduknya. Untuk mengurangi kepadatan penduduk tersebut, sang raja yang berkuasa kemudian mengutus orang-orangkepercayaannya untuk menjajaki kemungkinan kawasan hutan di sebelah timur Pagarruyung itu sebagai tempat pemukiman baru. Setelah menyisir kawasan hutan, rombongan tersebut akhirnya sampai ditepi Sungai Mandau. Karena Sungai Mandau dianggap dapat menjadi sumber kehidupan di wilayah tersebut, maka mereka menyimpulkan bahwa kawasan

sekitar sungai itu layak dijadikan sebagai pemukiman baru. Keturunan mereka inilah yang kemudian disebut sebagai orang-orang Sakai. Sebutan Sakai sendiri berasal dari gabungan huruf dari kata-kata S-ungai, K-ampung, A-nak, I-kan. Hal tersebut mencerminkan pola-pola kehidupan mereka di kampung, di tepi-tepi hutan, di hulu-hulu anak sungai, yang banyak ikannya dan yang cukup airya untuk minum dan mandi. Namun, atribut tersebut bagi sebagian besar orang Melayu di sekitar pemukiman masyarakat Sakai berkonotasi merendahkan dan menghina karena kehidupan orang Sakai dianggap jauh dari kemajuan .⁵

Suku Sakai menjadi tersingkir di wilayah sendiri, karena sosial ekonomi mereka tidak dapat bersaing dengan kemajuan zaman, tanah ulayat yang mereka miliki, yang membentang luas dari Minas hingga Dumai yang didalamnya mengandung cadangan minyak terbesar di nusantara tidak membuat lebih makmur kehidupan mereka. Berdasarkan peta yang dibuat oleh Moszkowski, seorang antropolog Jerman yang melakukan penelitian tentang Sakai Tahun 1911, wilayah Suku Sakai meliputi Minas, Belutu, Tingaran, Sinangan, Semunai, Panaso dan Borumban.⁶ Akan tetapi wilayah yang masih memiliki tanah ulayat yang masih benar-benar alami dan masih terlihat eksistensinya, dan masih terjaga hutan adatnya berada di Kecamatan Mandau Desa Kesumbo Ampai.

Hutan Ulayat berada diatas hak ulayat masyarakat Sakai juga telah berpindah tangan kepada pengusaha-pengusaha pemegang HPH (Hak

⁵ Suparlan, Parsudi. 1995. *Orang Sakai di Riau: Masyarakat Terasing dalam Masyarakat Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm 13

⁶ Ahmad Arif dan Agnes Rita, Sayap Patah Para Sakai, Koran Kompas, 24 April 2007, hal 14

Pengasahaan Hutan) dan HTI (Hutan Tanaman Industri) yang menyebabkan masyarakat Suku Sakai tidak punya lagi tempat untuk memenuhi kebutuhan hidup. Konflik antara pengusaha dengan masyarakat adat di Kabupaten Bengkalis adalah konflik lahan antara PT. Arara Abadi dan Suku Sakai. PT. Arara Abadi adalah anak perusahaan Asia Pulp & Paper dari Sinar Mas Group. Arara Abadi adalah salah satu perkebunan kayu pulp terbesar di Indonesia, yang menguasai konsesi 300.000 hektar di Riau. Peralihan hak atas lahan masyarakat tanpa proses seharusnya atau tanpa ganti rugi yang adil dan tepat waktu merupakan faktor utama yang mendorong perselisihan dan kekerasan antara Arara Abadi dan masyarakat sekitarnya.

Konflik persengketaan lahan HPHTI antara PT Arara Abadi Dengan suku sakai di Desa Beringin kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau berawal atas Surat Keputusan (SK) Menteri Kehutanan nomor 743/Kpts-II/1996 tentang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri Atas Areal Hutan Seluas \pm 299.975 (Dua Ratus Sembilan Puluh Sembilan Ribu Sembilan Ratus Tujuh Puluh Lima) Hektar Di Propinsi Daerah Tingkat I Riau Kepada PT. Arara Abadi.

Pokok-pokok yang tertuang dalam SK tersebut adalah :

Ketetapan pertama point kedua disebutkan:

Luas dan letak definitif areal kerja Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) ditetapkan oleh Departemen Kehutanan setelah dilaksanakan pengukuran dan penataan batas di lapangan.

Persoalannya kemudian adalah, masyarakat suku Sakai belum mendapatkan satu info pun tentang sosialisasi hasil pengukuran dan penataan batas di lapangan, terkait SK tersebut.

Dalam ketetapan kedua yang memuat kewajiban-kewajiban perusahaan diantaranya: Melaksanakan penataan batas areal kerjanya selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak ditetapkan Keputusan ini.

Faktanya kemudian adalah, masyarakat suku Sakai belum pernah mendapati tentang areal batas kerja yang dimaksud, tertuang dalam sebuah surat yang dipublikasikan secara umum untuk diketahui khalayak ramai. Jika penataannya ditegaskan 2 tahun setelah SK ditetapkan, maka tentunya tahun 1998, PT Arara Abdi telah menyelesaikan seluruh proses inclaving terhadap kawasan yang telah dihuni masyarakat jauh sebelum mereka ada.

Dalam ketetapan keempat dimuat:

1. Apabila di dalam areal Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) terdapat lahan yang telah menjadi tanah milik, perkampungan, tegalan, persawahan atau telah diduduki dan digarap oleh pihak ketiga, maka lahan tersebut dikeluarkan dari areal kerja Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI).
2. Apabila lahan tersebut ayat 1 (satu) dikehendaki untuk dijadikan areal Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), maka penyelesaiannya dilakukan oleh PT. ARARA ABADI dengan pihak-pihak yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Berdasarkan konflik persengketaan lahan HPHTI antara PT. Arara Abadi dengan suku sakai maka Menteri Kehutanan RI telah mengeluarkan

Surat No : 319/MENHUT/V/2007 tertanggal 12 Mei 2007 tentang persetujuan penyelesaian sengketa agraria antara masyarakat dengan PT. Arara Abadi, berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana penyelesaian konflik persengketaan lahan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut, Penulis mengemukakan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana penyelesaian persengketaan lahan HPHTI antara PT Arara Abadi dengan suku sakai di Desa Beringin Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini diadakan dengan tujuan:

Untuk mengetahui penyelesaian persengketaan lahan HPHTI antara PT Arara Abadi dengan suku Sakai di Desa Beringin Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penyelesaian persengketaan lahan di Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau.
2. Hasil penelitian ini dihadapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya.