

'TESIS'

**SIGNIFIKANSI SOSIAL PENDAFTARAN TANAH
DI RESORT WISATA SELONG BELANAK
PULAU LOMBOK**

(kajian tentang pengaruh kepariwisataan
pada sisi kehidupan hukum masyarakat)



1515
TH. 271/198
MAL
S

YANIS MALADI

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1998**

**SIGNIFIKANSI SOSIAL PENDAFTARAN TANAH
DI RESORT WISATA SELONG BELANAK
PULAU LOMBOK**

(kajian tentang pengaruh kepariwisataan
pada sisi kehidupan hukum masyarakat)

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister
dalam Program Studi Ilmu Hukum
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh:

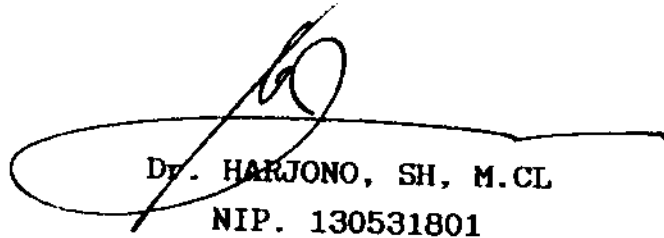
Yanis Maladi
NIM. 099511970

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
1998

Lembaran pengesahan

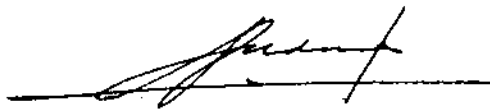
TESIS INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL FEBRUARI 1998

oleh
Pembimbing



Dr. HARJONO, SH, M.CL
NIP. 130531801

Mengetahui
Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Program Pascasarjana Universitas Airlangga



Prof. Dr. SITI SUNDARI RANGKUTI, SH
NIP. 130220516

Telah diuji pada
Tanggal 21 Nopember 1997

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Prof. Dr. Mr Soetojo Prawirohamidjojo
Anggota : Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA
Dr. Abdul Rasjid, SH., LL.M
R.S. Hutabarat, SH., LL.M.
Dr. Harjono, SH, MCL

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji dan syukur saya panjatkan kepada *Allah Subhanahuwata'ala*, atas segala rahmat dan karuniaNya akhirnya tesis ini dapat diselesaikan.

Saya ucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Pemerintah Republik Indonesia c.q. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan melalui Team Managemen Program Doktor yang telah memberikan bantuan finansial, sehingga meringankan beban saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Airlangga, Prof. Soedarto, dr., Phd maupun saat dijabat oleh Prof. H. Bambang Rahino Setokoesoemo, dr.

Ungkapan rasa terima kasih yang teramat dalam saya sampaikan khusus kepada Bapak *Dr. Harjono, SH., M.CL* selaku Pembimbing, yang telah meluangkan banyak waktu dan perhatian dalam memberikan bimbingan, pengarahan dan masukan yang sangat bermanfaat bagi saya.

Kepada Ibu *Prof. Dr. H. Siti Sundari Rangkuti, SH* sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum, para Guru Besar dan para Dosen Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang telah memberikan bekal dan menambah wa -

wasan ilmu serta bimbingan, saya ucapkan terima kasih.

Terima kasih juga saya sampaikan kepada Team Penguji yang terdiri atas *Prof. Dr. Mr. R. Soetojo Prawirohamidjojo* (Ketua Penguji); *Prof. H. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA*; *Dr. H. Abdul Rasyid, SH., LL.M. R.S. Hutabarat, SH., LL.M* dan *Dr. Harjono, SH., M.CL.* selaku Anggota Penguji yang telah memberikan pembahasan dan masukan untuk kesempurnaan tesis ini.

Kepada Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga *Prof. Dr. H. Soedijono, dr.* dan Asisten Direktur Program Pascasarjana *Dr. H. Fasich, Apt., Dr. H. Muhammad Amin, dr., Dr. H. Ruslan Effendy. drg., M.S.* dan Staf, saya ucapkan terima kasih atas segala bantuan dan fasilitas serta kemudahan yang diberikan selama saya mengikiti pendidikan pada Program Pascasarjana di Universitas Airlangga.

Terima kasih kepada Rektor Universitas Mataram *Prof. Dr. Mulyanto, dr.* dan *Prof. Dr. Ir. Sri Widodo* (Mantan Rektor) yang telah menugaskan penulis untuk menempuh pendidikan S2. Juga terima kasih kepada rekan-rekan dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram yang telah memberikan dorongan dan dukungan moril kepada saya selama menjalankan tugas belajar.

Gubernur KHD Tk. I Nusa Tenggara Barat beserta

instansi terkait, seperti Kadit Sospol Tk. I NTB, Kadit Sospol Tk. II Lombok Tengah, Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) NTB, Kepala Kantor Badan Pertanahan Tk. II Lombok Tengah, Kepala Kantor Statistik Tk. I NTB, Kantor Pengacara Praktek Ekadana, SH dkk, Camat Praya Barat, Kepala Desa/Staf Desa Selong Belanak/Tokoh Adat (Mamiq Sajuri dkk), serta informan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan dan kemudahan dalam penelitian ini, Saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

Ucapan terima kasih yang tiada terhingga kepada kedua orang tua saya Ayahda Haji Kamarudin dan Ibunda Hajjah Ummi Kalsum serta saudara-saudara saya yang senantiasa selalu memberikan limpahan kasih sayang dan doa untuk penyelesaian studi saya.

Khusus kepada istri tercinta Sri Wahyuni dan anak saya *Arif*, *Surya* dan *Arbi* saya ucapkan terima kasih atas doa dan kesabarannya.

Surabaya, Februari 1998

RINGKASAN

Penelitian signifikansi sosial hukum berkenaan dengan pendaftaran tanah tidak hanya tertuju pada kepastian hak atas tanah saja tetapi pada sisi lainya, bagaimana pemanfaatan hukum untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanahnya. Dengan demikian *secara umum penelitian ini bertujuan* untuk menggambarkan (dis-kripsi) beberapa permasalahan hukum secara sistematis mengenai substansi hukum, struktur hukum dan kajian kultur hukum (*legal culture*). Sebagai *tujuan khusus* penelitian ini adalah kepastian hukum yang mendasari pendaftaran tanah kaitannya dengan Program Pariwisata, yang ternyata membawa dampak kurang menggembirakan bagi upaya membina warga masyarakat dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan yang sedang berlangsung.

Manfaat penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peneliti berikutnya; membantu para mahasiswa dalam memahami permasalahan yang terjadi sekitar pendaftaran tanah; dapat digunakan oleh para penentu kebijakan (aparatur birokrasi) untuk merumuskan kebijaksanaan konsolidasi atau penataan penggunaan tanah/lahan.

Krangka teoritik dan konsepsional menggunakan

konsep signifikansi sosial hukum (*social significance of law*) terutama melihat hukum dari pengaruh aturan itu terhadap tingkah laku manusia untuk mencapai tujuannya. Untuk mencapai tujuan atau keinginan warga masyarakat, didahului oleh pengetahuan dan pemahaman terhadap aturan-aturan yang ada, dan selanjutnya dapat dipertimbangkan apakah aturan tersebut dapat dipergunakan untuk memenuhi kepentingannya.

Metode penelitian dengan pendekatan hukum yang berorientasi kepada ketentuan institusi normatif yang berperan mengontrol bekerjanya aparat penentu kebijakan (struktur dan perilaku pelaksana hukum); dan bidang sosio-kultural (persepsi, sikap pandang, perilaku pengguna hukum). Data dan bahan hukum: *primer* dan *skunder* dengan menggunakan metode pengumpulan data melalui *studi empirik, kasus* yang dikumpulkan melalui wawancara, pengamatan dan studi dokumen. Teknik analisis dilakukan secara kualitatif, serta pengembangan teori melalui metode deduktif, induktif guna membentuk suatu kesimpulan ("*general empirik*")

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan Pendaftaran Tanah tidak hanya dapat dilihat dari kepastian hukum saja, tetapi erat kaitannya dengan prinsip-prinsip dasar yang asasi berupa fungsi dan

manfaat tanah/lahan yang memiliki tujuan *materiil* dan tujuan *immateriil*.

Landasan hukum Pendaftaran Tanah sebelum UUPA 1960 berlaku ketentuan "*Overschrijvings Ordonantie*" (S.1834-17); "*Ordonansi Balik Nama*" (S.1834 Nomor 27); Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1992. Setelah UUPA 1960 berlaku PP 10 Tahun 1960 (LN 1961-28, TLN 2171) tentang "Pendaftaran Tanah" sekarang telah diganti menjadi PP 24 Tahun 1997 (LN 1997-59, TLN 3696) tentang "Pendaftaran Tanah", yang menganut *asas-asas* adalah: *sederhana; aman; terjangkau; mutahir* dan *terbuka* dengan tujuan untuk menjamin *kepastian hukum (kepastian hak)* yang bersifat *rechts kadaster*.

Signifikansi sosial Pendaftaran Tanah khususnya di lokasi penelitian, seperti telah disajikan data hasil penelitian, bahwa semenjak berlakunya PP 10 Tahun 1991 banyak tanah-tanah di Resort Wisata Selong Belanak telah didaftarkan untuk memperoleh sertifikat. Dari pengungkapan data lapangan tersebut menunjukkan tingkah laku warga masyarakat telah berorientasi kepada ketentuan yang ada (menggunakan sarana hukum yang disediakan) untuk mendapatkan kepastian hak. Setelah mereka memperoleh sertifikat hak akan lebih terjamin rasa aman tertib dan harmonis (*social harmony*),

tehindar dari adanya gangguan dari pihak luar, disamping itu secara ekonomis nilai tanah mereka akan menjadi lebih tinggi/memperkuat posisi tawar-menawar terhadap para pemilik modal.

Tetapi semenjak masuknya program pariwisata, suasana kehidupan tertib, dan rasa amam (harmony) warga masyarakat mulai terusik, mereka tidak lagi dapat mengajukan permohonan pendaftaran atas tanah-tanah hak miliknya. Bahkan posisi mereka selaku pemegang hak-milik semakin terdesak, mereka diminta untuk melepaskan hak-miliknya untuk kepentingan pembangunan pariwisata (pembangunan hotel, lapangan golf dll) dengan menerima ganti rugi seadanya sesuai ditetapkan oleh Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan normatif (uu) produk Pemerintah dalam memberikan jaminan kepastian hak atas tanah melalui Pendaftaran Tanah, kemudian dikembangkan menurut kajian teoritik, maka signifikansi sosial hukum Pendaftaran Tanah terlihat pada tingkah laku para warga masyarakat (aktor) berorientasi kepada ketentuan yang ada, disamping itu bahwa ketentuan hukum itu dapat menimbulkan sosial, ekonomi, politik yang membentuk keinginan para warga (aktor) di masyarakat.

Sedangkan dilihat dari penggunaan hukum, signifikansi sosial Pendaftaran Tanah dapat dirinci dalam beberapa

aspek:

1. setelah warga masyarakat *menggunakan sarana* yang disediakan oleh hukum dibandingkan dengan sarana lainnya;
2. penggunaan sarana hukum itu *sejalan dengan tujuan* warga masyarakat;
3. terjadi *proses reproduksi* dari aturan hukum;
4. ketentuan hukum itu *efektif dan berhasil*.

Sebagai simpulan, bahwa penggunaan dan pemanfaatan hukum untuk memberikan jaminan kepastian hak serta melindungi hak-hak rakyat atas tanah dengan baik, maka sarana hukum yang ada itu menjadi signifikansi sosial.

ABSTRACT

This social law significance research dealing with land registrations is not only the land, but also any other sides else. For instance, how to utilize/apply the law to protect the societies rights on their lands. Therefore, in general this research, aims at describing some problems of law systematically for the law substances, law structures and the study of law cultures (legal culture). The specific/the objective aims of this research is the ensured law that base the land registrations in relationship to tourism programs which is trully bringing ungood impact for training the society to adapt themselves in nowadays situation.

The significance of this research is to contribute for the next researchers, to help students to understand the problems happened for the case of lands, for the policy makers.

The method of this research is an approach refers to the institution norms that control the policy makers policy, and to control the sicio-cultural behaviors to land loads.

The results of this research is to uncovered the social law significant for the behavior of the actors (land loads) to apply the relation norms and the effect is seen after reproducing the law. More over, the most clear thing is found the law is very useful for themselves according to the related law. Finally the is very effective and successful for them.

DAFTAR ISI

	halaman
Ucapan Terima Kasih.....	i
Ringkasan.....	iv
Abstract.....	ix
Daftar Isi.....	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Kerangka Teoritik & Konsepsional (Kajian Pustaka)	
1. Kerangka Teoritik	
1.1. Signifikansi sosial hukum.....	16
1.2. Fungsi hukum.....	25
1.3. Hukum sebagai sistem.....	27
2. Kerangka Konsepsional	
2.1. Konsepsi "signifikansi sosial"	31
2.2. Norma hukum signifikansi sosial se bagai landasan hak.....	31
2.3. Pendaftaran hak.....	33
2.4. Istilah pendaftaran.....	34
2.5. Pengertian tanah.....	34
2.6. Implementasi pendaftaran tanah...	35
F. Metodologi	
1. Pendekatan yang digunakan.....	36
1.1. Pendekatan sistem hukum.....	38
1.2. Pendekatan hukum signifikansi sosial.....	39
2. Data dan bahan hukum	
2.1. Data-bahan hukum primer.....	42
2.2. Data-bahan hukum sekunder.....	42
3. Metode pengumpulan data.....	43
4. Kajian dan analisis.....	44
G. Sistematika Penulisan.....	44
BAB II TINJAUAN UMUM DAERAH PENELITIAN DAN HUKUM PERTANAHAN INDONESIA	
A. Lokasi Penelitian	
1. Keadaan Georafis.....	48
2. Penduduk, Tingkat Perkembangan dan Mata Pencaharian.....	49
3. Kegunaan Tanah, Penguasaan dan Pemili kan.....	52
3.1. Pendayagunaan, konservasi dan tingkat kesuburan.....	52

3.2. Penguasaan dan kepemilikan.....	56
3.3. Peregaratan pendaftaran hak lama	60
B. Penduduk Asli (Suku Sasak) Pulau Lombok..	62
C. Hukum Pertanahan	
1. Asas-asas umum kepemilikan tanah.....	65
1.1. Asas fungsi sosial.....	66
1.1. Asas manfaat.....	67
1.3. Asas keseimbangan.....	70
1.4. Asas kekeluargaan.....	71
2. Peraturan pertanahan yang berlaku di Indonesia	
1. Jaman kolonial (penjajahan)	
1.1. Sebelum berlakunya agrariche wet. 1870.....	73
1.2. Berlakunya agrariche wet 1870	78
2. Setelah merdeka (1945-1960).....	81
3. Hak-hak atas tanah menurut hukum adat.....	85

BAB III PRINSIP DASAR DAN LANDASAN HUKUM PENDAFTAR AN TANAH

A. Prinsip-prinsip Asasi	
1. Fungsi dan manfaat.....	93
2. Tujuan materiil.....	96
3. Tujuan immateriil.....	98
B. Landasan Hukum Pendaftaran Tanah dan Kebijakan Kepariwisata	
1. Bidang pendaftaran tanah.....	100
2. Bidang kepariwisataan.....	105
C. Pendaftaran Tanah	
1. Pengertian-pengertian.....	114
2. Obyek pendaftaran tanah.....	116
3. Asas dan tujuan.....	116
4. Hak-hak atas tanah	
4.1. Hak milik.....	120
4.2. Hak guna usaha.....	122
4.3. Hak guna bangunan.....	123
4.4. Hak pakai.....	123
4. Tata-cara Pendaftaran Tanah.....	126
D. Signifikansi Sosila Hukum (Pluralisme hukum) Pendaftaran Tanah.....	129

BAB IV PARIWISATA DAN PERMASALAHAN TANAH DI RESORT WISATA SELONG BELNAK

A. Pembangunan Pariwisata	
1. Asas dan tujuan.....	137
2. Penyediaan tanah/lahan usaha kawasan Pariwisata.....	143

B. Sisi Kehidupan Hukum Masyarakat.....	154
C. Sengketa Hak Atas Tanah, Penyelesaian (Konflik) Kepentingan Pemanfaatan Lahan	
1. Latar belakang sengketa hak atas tanah	170
2. Tanah sebagai sumber sengketa, dan faktor penyebab timbulnya sengketa.....	175
3. Tata-cara penyelesaian sengketa tanah.	178
D. Kasus Sengketa Hak Atas Tanah.....	182

BAB V S I M P U L A N

A. Simpulan.....	198
B. Saran.....	205

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan esensi berkenaan dengan pendaftaran tanah tidak hanya tertuju pada kepastian hak atas tanah atau pemanfaatan lahan tetapi juga pendaftaran tanah. Sisi lain pendaftaran tanah, adalah signifikansi sosial yang terkandung, serta respon warga masyarakat terhadap program pendaftaran tanah.

Signifikansi kepastian hak atas tanah/pemanfaatan lahan senantiasa didambakan oleh kelompok atau warga masyarakat. Menurut hukum positif, hak adat atau hak kelompok ("*communal right*") memang diakui adanya terutama untuk mendapatkan kepastian hak melalui pendaftaran tanah sebagai suatu proses yang diakhiri dengan terbitnya sertifikat yang memberi signifikansi untuk pembuktian penguasaan hak¹. Misalnya, hak adat pada Suku Sasak yang dikenal dengan sebutan "paer". Hak ini diakui eksistensinya oleh pemerintah daerah, menilik beberapa orang secara bersama-sama membuka lahan pertanian karena desakan kebutuhan hidup.

¹ Maria S.W. Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah", makalah kerja sama Fakultas Hukum UGM & Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta 13 September 1997, h.1.

Biasanya kelompok ini membentuk sebuah organisasi, menentukan pemimpin, menetapkan berbagai aturan dan norma dalam memanfaatkan tanah, juga batas areal lahan yang dikuasainya. Hak individu terhadap lahan secara umum digambarkan berpola "mulur-mengkeret" seiring dengan akitifitas, serta kesungguhan individu mengelola tanah.

Pada saat ini kelompok sangat mendambakan kepastian hak mereka, mengingat kebutuhan pengembangan kepariwisataan atas tanah, karena melalui upaya inilah mereka memperoleh perlindungan hukum dari aparat yang berlegitimasi atas "hak"² yang telah dimilikinya. Pengakuan hukum atas hak milik seseorang merupakan langkah strategis untuk menunjang pembangunan. Adanya sertifikat tanah juga akan memperkuat posisi tawar petani/pemilik tanah terhadap para pemilik modal yang ingin memperoleh sebidang tanah untuk tapak usaha mereka.³

Demikian Pendaftaran tanah menjadi Program Nasional

²"hak" yang dimilikinya setekak hanya berdasarkan kenyataan materiil yang tak dapat disangsikan, bahwa kelompok serta warga masyarakat berhak atas lahan yang dikuasainya menilik suatu rentang waktu relatif lama, dan memanfaatkannya bagi kepentingan hidup tanpa gangguan hukum dari pihak atau kelompok lain,

³Lukman Soetrisno, "Hak Komunal, Atas Tanah Perspektif Sosiologi", Semilokal Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, h.5.

(Prona) pada awal dekade delapan puluhan: namun kenyataannya terutama dalam rangka menerima arus masuk para pengusaha kepariwisataan perihal pendaftaran hak atas tanah kelompok dan warga masyarakat kurang memperoleh perhatian aparat Pemerintah. Sikap Pemerintah ini tentu menimbulkan kekurangpastian hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat; sehingga pada gilirannya tak melindungi mereka dari kekuatan para pengusaha (penanam modal).

Dalam studi ini diketengahkan kondisi pemanfaatan lahan/hak kelompok serta anggota dalam hubungan dengan perkembangan kepariwisataan, kebijaksanaan Pemerintah Daerah berkenaan dengan pengaturan pemanfaatan lahan, serta perbenturan nilai dan norma yang terjadi karena adanya perubahan pemanfaatan lahan.

Dalam negara agraris seperti Indonesia pemanfaatan lahan muncul sebagai suatu hal universal. Hal itu terjadi karena tanah dalam masyarakat mempunyai hubungan yang sangat erat dengan permasalahan kesejahteraan seseorang, maupun perkembangan kehidupan keluarga, maupun kelompok; oleh karena mempertahankan tanah berarti merupakan hidup dan kehidupan. Kecuali bernilai ekonomis, tanah juga secara *interinsik* mengandung nilai yang bermakna sangat tinggi dan mendasar. Tanah dijadikan simbol *sosio-kultural*.

Tingkat status sosial seseorang tercermin pada jumlah penguasaannya atas tanah. Semakin banyak tanah dimiliki atau dikuasai seseorang maka semakin tinggi status sosialnya. Jadi tanah dapat dijadikan tolok ukur *prestasi* dan *prestise sosial*, mulai dari tindakan (*action*) sebagai individu atau kelompok (*individual/collective*), kelompok-kelompok (*group collection*) dan sebagainya.

Bagi masyarakat Sasak baik dalam ikatan kekerabatan, keluarga batih, maupun kelompok dalam suatu desa, "banjar", dan lain-lainnya tanah menjadi simbol hubungan luhur ikatan antara anggotanya, juga antara leluhur dengan pemilik atau pihak yang menguasainya. Sebagai sarana berdialog dengan para sesepuh atau leluhur (yang telah tiada); sebagai pertanda bahwa leluhur senantiasa hadir di tengah-tengah mereka.

Makna religius ini tercermin pada usaha seseorang mempertahankan tanahnya seakan mempertahankan eksistensi perikehidupannya yang selalu dipelihara keserasian, ketertiban, aman dan harmonis (*Donald Black* menyebutnya dengan istilah "*social harmony*") tidak ada gangguan dari pihak manapun.

Dalam pada itu permasalahan tanah mulai berkembang berkaitan dengan pengembangan usaha kepariwisataan adalah tidak hanya perselisihan pendis-

tribusian (struktur) kepemilikannya, melainkan juga ketimpangan dalam pemanfaatan tanah/lahan yang menyentuh hingga permasalahan mempertahankan hak warga masyarakat terhadap "kepentingan" yang sering didalihkan oleh penentu kebijakan sebagai upaya meningkatkan "Pendapatan Asli Daerah".

Para pihak yang terlibat dalam sengketa atas tanah pun bergeser, semula lebih banyak terjadi antar tuan tanah dengan penggarap (*patron-klien*), sekarang terjadi antara pengusaha industri kepariwisataan yang memperoleh Ijin Pencadangan Lahan ("*business communities*") dengan para petani-pemilik; atau antara Pemerintah dengan pemilik lahan. Inilah menjadikan permasalahan tanah tidak sekedar merupakan sengketa hak melainkan juga pertentangan kepentingan ("*conflict*") pemanfaatan lahan secara struktural.

Keterlibatan aparat birokrasi secara aktif dalam pembebasan dan pemanfaatan lahan sesungguhnya berkaitan dengan tugas yang diembannya, yakni melaksanakan berbagai program pembangunan yang memerlukan lahan tempat perujudannya program yang ditetapkan, serta dalam rangka mewujudkan otonomi daerah yang memerlukan dana. Di sini ditemukan "kepentingan" Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah; keterlibatan pengusaha (juga sering tampak dibantu Pemerintah) dalam

pertentangan pemanfaatan lahan dengan warga masyarakat.

Hal ini terjadi karena Pemerintah merasa ter-panggil memberikan peluang kepada pihak pengusaha yang ingin/turut melaksanakan pembangunan potensi daerah. Untuk ini Pemerintah memberikan kemudahan kepada pengusaha dalam proses pembebasan tanah, dan memberikan jaminan sehingga para pengusaha tak segan menanam modalnya.

Dalam hubungannya dengan eksistensi hak kelompok atas tanah kebijaksanaan Pemerintah terasa sangat berpengaruh.⁴ Terutama sejak diperkenalkannya beberapa institusi baru pada pemerintah desa, seperti: Badan Musyawarah Desa, Lembaga Sosial Desa, atau Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa menggantikan institusi permusyawaratan yang berkembang di tengah-tengah masyarakat ("begundem" atau "krama desa"); yang dibarengi dengan pembentukan Desa-desa pemekaran, kurang memperhitungkan eksistensi hak kelompok.

⁴Eksistensi hak kelompok berhadapan (sangat tergantung pada) dengan hak pribadi warganya dalam *cermin yang elastis* seperti diketengahkan oleh para ahli Hukum Adat terdahulu. Desawasa ini mengalami perkembangan kondisi. Hak Kelompok atas tanah berkurang adanya jika hak subyektif tumbuh secara intensif pada obyek tanah yang "dibuka" secara berkelompok, demikian sebaliknya hak kelompok tampak kuat apabila hak subyektif tidak dijumpai. (Periksa: Moh Koesnoe, "Pengertian *Fungsi Sosial dalam Tata Hukum* Indonesia Dewasa ini", Airlangga University Press, Surabaya, 1979, h.143. Saat ini hak kelompok atas tanah pada umumnya dikuasai oleh "Desa" yang diresmikan oleh Pemerintah. Demikian pula, tanah-tanah yang berada pada wilayah suatu desa, pemanfaatannya sangat tergantung pada kekuasaan "Desa".

Demikian pula pelbagai persepsi, pandangan, serta nilai yang terkandung di tengah-tengah masyarakat perihal pendaftaran tanah tampak pada wilayah tertentu mengalami pergeseran.

Dari uraian ringkas ini dapat diketahui bahwa permasalahan hak-hak atas tanah atau hak pemanfaatan lahan bukan merupakan permasalahan hukum semata, melainkan berkait erat dengan sosio-kultural yang di dalamnya tercakup kepentingan ekonomi, politik, dan kebudayaan masyarakat pada umumnya. Pertemalian sistem ini tidak bisa hanya dilihat dari pandangan penentu kebijakan (pejabat struktur) berupa produk peraturan (UU) yang memuat isi/materi (substansi), tetapi harus melihat juga sisi kehidupan hukum yang berurat berakar pada sosio-kultural yang kaya dengan nilai-nilai yang bersumber dari adat-istiadat, nilai agama atau pengaturan diri sendiri (*self regulation*) yang sejalan dengan norma pemerintah. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan harus menggunakan pendekatan sistem hukum (*social system*) dan atau melihat sistem kemasyarakatan secara menyeluruh (*macroscopic*).

Permasalahan warga masyarakat sesungguhnya terjadi karena adanya kesenjangan serta perbedaan antara kepentingan warga masyarakat dengan kepentingan para

pelaku ekonomi, politik, hukum dan budaya.⁵

Berkenaan dengan itu, diperlukan menata suatu sistem pemanfaatan lahan, berupa: perumusan kebijakan yang secara substantial mengacu kepada perlindungan kepentingan warga masyarakat, struktur implementasi kebijakan yang memadai, serta pembinaan kesiapan warga masyarakat dalam menanggapi perubahan yang berlangsung. Kesiapan warga masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan terutama dalam menghadapi perubahan yang sedang berlangsung terlihat pada sikap dan tingkah lakunya, seberapa jauh dipengaruhi oleh hukum itu, dalam hal apa ia menggunakan sarana hukum yang ada untuk mengatur tingkah lakunya (Periksa: *Franz von Benda-Beckmann: dalam "Why Law does not behave critical and constructive reflections in the social law"* halaman .1.)

Mudah dimengerti upaya penataan sistem kehidupan suatu kelompok tak semudah yang dibayangkan, sebab ditengah masyarakat hukum yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pemerintah, adalah sikap pandang warga masyarakat terhadap program yang dicanangkan; di

⁵Dalam tesis ini dicoba menerapkan kerangka "*Legal System*", Lawrence M. Friedman, dalam mendekati permasalahan yang mempengaruhi sisi kehidupan hukum masyarakat dengan masuknya program pariwisata di resort wisata Selong Belanak.

samping itu merekapun memiliki latarbelakang kepentingan serta nilai sosio-kultural yang berbeda satu dengan yang lainnya.⁶

Dengan demikian kian jelaslah, bahwa perihal pendaftaran tanah di samping merupakan permasalahan kepastian hukum, ia sangat berkaitan dengan nilai sosio-kultural (termasuk di dalamnya nilai religi yang kuat diyakini), serta kondisi realistik masyarakat.

Pada masyarakat Sasak yang menghuni Pulau Lombok memiliki institusi hak-hak atas tanah/pemanfaatan lahan dikenal dengan sebutan "paer" itu. Pada dasarnya "paer" merupakan wilayah yang dihuni, dikuasai, atau dimiliki oleh suatu paguyuban (persekutuan) hidup, seperti desa, kekeluargaan, banjar, dan lain-lainnya; di samping juga merupakan areal modal usaha pencaharian hidup, serta batas wilayah atau simbol integritas dan eksistensi kelompok paguyuban yang layak dipertahankan dari "gangguan" pihak luar.

Dengan demikian dapat dilihat secara konseptual "paer"⁷ mengandung makna sosio-kultural yang ada dalam

⁶Periksa: perihal Budaya Hukum, dalam *Lawrence M. Friedman, "On Legal Development", Rutgers Law Review, h. 27-30.*

⁷Makna "paer" sesungguhnya tidak sekedar hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan, melainkan mengandung arti yang lebih mendasar bagi peri kehidupan kelompok, yakni: merupakan batas wilayah, asal-usul warga dan leluhurnya, citra kelompok, simbol kebanggaan kelompok, ikatan kekerabatan, dan lain-lainnya.

komponen sistem hukum. Sehingga pada gilirannya "paer" dapat didekati melalui pendekatan sistem hukum (*social system*) yang memiliki tiga komponen : struktur, substansi dan kultur.

Sejarah memperlihatkan, proses timbul dan perkembangan eksistensi "paer" sangat dipengaruhi sikap dan persepsi segenap warga masyarakat Suku Sasak dalam memanfaatkan "paer" guna memenuhi tujuan hidupnya, tentu dengan memperhatikan ukuran bersama (*significance*)⁸ serta nilai-nilai yang telah dihormati dan mengakar kuat.

Setelah masuknya program kepariwisataan kehidupan mereka mulai terusik, terjadi benturan-benturan nilai yang mempunyai pengaruh pada prinsip-prinsip dasar pola pengugasaan dan pemilikan tanah/lahan. Yang paling dirasakan pengaruhnya oleh warga masyarakat pemegang peran, yakni mereka tidak lagi diberikan keleluasaan,

⁸ Disini ditemukan makna normatif, serta makna sosial hukum digambarkan oleh *Franz von Benda Beckmann* sebagai:.....*law becomes significant socially when human behavior is 'influenced' by law and when people make use of law in purposive conduct.*

Jadi peraturan hukum yang signifikansi sosial diartikan ketika norma hukum itu mempengaruhi aksi warga masyarakat, serta menggunakannya dalam mencari tujuan yang diinginkan.

kebebasan melakukan ajudikasi⁹ pendaftaran untuk memperoleh sertipitat hak-hak atas tanah yang didambakan warga masyarakat.

Sikap Pemerintah yang kurang memperhatikan pelayanan kepentingan warga masyarakat dalam pendaftaran tanah sulit dapat difahami, karena sebelum masuknya program kepariwisataan banyak tanah-tanah dikawasan atau resort wisata Selong Belanak sudah bersertifikat, yang dasar pengajuan ajudikasi melalui "lembaga konversi" dimana tanah-tanah yang pemilikannya berdasarkan hak-milik lama (tanah-adat) dapat ditingkatkan status untuk memperoleh sertifikat hak-milik.¹⁰

Sikap Pemerintah yang kurang memperhatikan kepentingan warga masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya untuk ajudikasi pendaftaran atas tanah setelah masuknya program kepariwisataan, telah memberi pengaruh pada sisi kehidupan hukum masyarakat yang ada dalam konsep "pair".

⁹Ajudikasi adalah kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 butir ke-8).

¹⁰Eksistensi hak-milik menurut hukum adat diakui keberadaannya oleh UUPA 1960 dan dapat didaftarkan untuk memperoleh sertifikat dan atau dapat menjadi obyek hak-milik atas tanah.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan utama berkenaan dengan pendaftaran hak atas tanah adalah mengkaji sisi positivistik serta berbagai tujuan yang melekat pada signifikansi kepastian hukum. Tujuan kepastian jika dilaksanakan secara "*strict*" — melalui pendekatan sosiologis dapat dijelaskan bahwa dampak yang kurang menggembirakan, seperti meresahkan, menimbulkan sikap apatis warga masyarakat, dan lain-lainnya. Oleh karena itu dalam tesis ini secara sistematis dikemukakan pula kontribusi sub-sistem hukum yang lainnya, seperti sub-sistem yang ideal-abstrak bertujuan menciptakan keadilan, dan kemanfaatan hukum.

Hal terakhir ini sangat dekat dengan kajian yang berorientasi pada pendekatan sosiologis. Ia dicanangkan hanya untuk memahami sikap, pandangan, dan tanggapan warga masyarakat (baca: kultur hukum) yang sering tak serasi dengan/terhadap program Pemerintah. Dalam konteks ini (sehubungan dengan pendaftaran hak atas tanah) maka sebelum sampai kepada inti permasalahan terlebih dahulu harus dijabarkan antara lain: bagaimanakah mekanisme serta kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan pendaftaran hak berkenaan

dengan program kepariwisataan, mengingat kondisi hak serta perlindungan hukum kepada warga masyarakat sekarang ini; masih diperlukan pendaftaran hak individu dan atau kelompok atas tanah/pemanfaatan lahan di resort wisata Selong Belanak yang memiliki nilai "paer"; atau bagaimanakah dukungan "budaya hukum" masyarakat terhadap kebijakan berkenaan dengan pendaftaran hak atas tanah dalam rangka program kepariwisataan; bagaimanakah pola pendekatan yang dilakukan dalam menyelesaikan sengketa, pertentangan (konflik) hak antara berbagai pihak yang berkepentingan atas pengembangan usaha kepariwisataan.

Dari uraian tersebut dapat dirumuskan suatu esensi permasalahan, yakni: "Apakah dengan masuknya program pariwisata membawa pengaruh pada sisi kehidupan hukum masyarakat dalam pendaftaran hak atas tanah dikawasan wisata Selong Belanak ?".

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Studi ini bertujuan menggambarkan atau menjelaskan (deskripsi) beberapa permasalahan hukum secara sistematis, sebagai berikut:

- a. Dalam substansi hukum, diungkapkan signifikansi

- dan nilai yang terkandung dalam pendaftaran hak atas tanah;
- b. Pada bagian struktur hukum, berkenaan dengan mekanisme dan prasyarat yang melahirkan kepastian hak atas tanah;
 - c. serta kajian kultur hukum: menjelaskan manfaat pendaftaran hak atas tanah/pemanfaatan lahan bagi masyarakat dalam menghadapi perubahan yang terjadi karena adanya Program Kepariwisataaan.

2. Tujuan Khusus

Kepastian hukum yang mendasari tujuan pendaftaran hak atas tanah dicanangkan oleh Pemerintah dan didambakan oleh warga masyarakat dalam kaitannya dengan Program Kepariwisataaan, ternyata membawa dampak yang kurang menggembirakan bagi upaya membina warga masyarakat dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan yang berlangsung.

Oleh karena itu, studi ini ingin menemukan sikap, tanggapan, serta pandangan warga masyarakat atas kebijaksanaan Pemerintah dalam hal pendaftaran tanah pada resort wisata Kabupaten Lombok Tengah pada khususnya di Desa persiapan Selong Belanak, Kecamatan Praya Barat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai pendaftaran hak atas tanah/ pemanfaatan lahan yang menelaah pelbagai segi secara sistematis dan signifikansi, menurut hemat penyusun belum pernah dilakukan oleh peneliti lainnya. Oleh karena itu diharapkan hasil penelitian ini dapat:

1. memberikan kontribusi bagi peneliti berikutnya, terutama berkenaan dengan pengembangan kerangka teoritik dan konsepsional yang digunakan dalam penelitian atau studi sejenis;
2. membantu para mahasiswa dalam memahami permasalahan yang terjadi sekitar pendaftaran tanah, tidak hanya dalam pemahaman positivistik melainkan lebih sistematis dan signifikansi;
3. digunakan oleh para penentu kebijakan (aparatur birokrat) dalam merumuskan kebijaksanaan program konsolidasi atau penataan penggunaan tanah berkaitan dengan usaha kepariwisataan pada umumnya, dan penetapan hak atas tanah kepada warga masyarakat khususnya, serta;
4. membantu para praktisi menemukan pendekatan yang bernuansa nilai "maknawi" sosio-kultural dalam menangani pendaftaran tanah dan menyelesaikan kasus,

sengketa atau permasalahan hak/pemanfaatan lahan.

E. Kerangka Teoritik dan Konsepsional (Kajian Pustaka)

1. Kerangka Teoritik

1.1. Signifikansi sosial hukum

Hukum dikatakan signifikansi sosial dapat dilihat dari pengaruh aturan hukum itu terhadap tingkah laku manusia untuk mencapai keinginannya. Sehubungan dengan hal ini maka untuk mengetahui signifikansi sosial dari aturan hukum dalam masyarakat perlu dilihat mengenai bagaimana persepsi masyarakat (warganya) terhadap aturan hukum khususnya menyangkut pendaftaran tanah, dan juga mengenai bagaimana mereka itu mereproduksi dan mentransformasikan aturan hukum tersebut ke dalam tingkah lakunya. Permasalahan ini perlu untuk diperhatikan oleh karena pengaruh dari aturan hukum itu mengikuti suatu proses, yakni dari pemahaman terhadap aturan hukum selanjutnya diikuti oleh tindakan baik yang sifatnya mengikuti ataupun tidak mengikuti aturan tersebut.

Demikian juga tentang penggunaan aturan hukum untuk memenuhi keinginan dari warga masyarakat didahului oleh pengetahuan dan pemahaman terhadap aturan-aturan yang ada dan selanjutnya dapat dipertimbangkan apakah

aturan tersebut dapat dipergunakan untuk memenuhi kepentingannya.

Franz von Benda Beckmann, mengemukakan:

*Law can become significant only by "having to do" with behavior in a theoretically meaningful way. In my view, law becomes significant socially when human behavior is "influenced" by law and when people make use of law in purposive conduct.*¹¹

Dari pandangan tersebut, signifikansi sosial hukum dapat dilihat dari dua aspek yaitu: (1) sampai dimana masyarakat dalam tingkah lakunya berorientasi kepada ketentuan yang ada (2) sampai dimana ketentuan hukum itu dapat menimbulkan sosial, ekonomi, politik yang membentuk keinginan para warga masyarakat.

Sedangkan dilihat dari penggunaan hukum signifikansi sosial hukum dapat dirinci dalam beberapa aspek yaitu: (1) sampai dimana warga masyarakat menggunakan sarana yang disediakan oleh hukum dibandingkan dengan sarana lainnya; (2) sampai dimana penggunaan sarana hukum itu sejalan dengan tujuan warga masyarakat; (3) sampai dimana terjadi proses reproduksi dari aturan hukum

¹¹ *Franz von Benda Beckmann, "Why Law does not behave critical and constructively reflections in the social scientific persention of the social significant of law", Paper presented to the symposium on Falk Law and Legal Pluralism, the International Congress of antropological and Ethnological Sciences, Vancouver, Canada, Agust, 20-1983, h.1.*

tersebut dan: (4) sampai dimana ketentuan hukum itu efektif dan berhasil.

Dengan menggunakan ukuran-ukuran tersebut maka hukum secara khusus memiliki signifikansi sosial yang digunakan untuk ukuran bersama guna mencapai tujuan tertentu. Sehingga hukum disini merupakan institusi yang berpengaruh terhadap para pemeran (aktor), dan sekaligus digunakan sebagai alat mereka mencapai tujuan.

Penggunaan hukum untuk mencapai tujuan, masyarakat memerlukan adanya kaidah¹² sebagai pedoman untuk memenuhi kebutuhan hidupnya agar tidak terjerumus dalam konflik yang dapat saling bertentangan eksistensi dan perkembangan budayanya. Dalam konteks ini, hukum merupakan salah satu kaidah yang menjadi ciri utama kehidupan masyarakat. Kaidah hukum menciptakan keadaan yang tertib dan tentram dalam bermasyarakat. Sedangkan kehidupan yang tertib akan tercipta ketika serangkaian

¹²Soerjono Soekanto mengatakan: Di dalam teori-teori hukum, biasanya dibedakan antara tiga macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah, yakni: 1. hukum berlaku secara yuridis, yang didasarkan pada kaedah yang lebih tinggi (Kelsen) atau dibentuk menurut cara yang telah ditetapkan (W. Zevenbergen), atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (J.H.A Logeman); 2. Hukum berlaku secara sosiologis, apabila hukum itu efektif; 3. Hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi ("Kegunaan Sosiologi Hukum bagi Kalangan Hukum", PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, h.56-57.

aktivitas warga masyarakat diserasikan ke dalam suatu pola aktivitas bersama yang stabil, konsisten dan terus menerus.

Suasana demikian akan tercapai, manakala terpenuhinya 3 (tiga) variabel pokok, menurut Soetandyo Wingnyosoebroto meliputi:¹³

1. seperangkat kaidah yang terorganisasi ke dalam suatu sistem dan berfungsi memberikan pedoman mengenai bagaimana orang di dalam masyarakat seharusnya bersikap tindak;
2. proses sosialisasi, yang berwujud sebagai proses pendidikan, baik formal maupun non formal, yang bekerja memasukan kaidah tersebut ke dalam pribadi para warga masyarakat, sehingga menjadi bagian internal dari kepribadian mereka; dan
3. proses kontrol sosial, yang tercermin ke dalam serangkaian proses refresif yang dilakukan oleh institusi yang disertai wewenang untuk maksud tersebut, dengan sarana yang memadai untuk mengarahkan warga masyarakat agar bersikap tindak sesuai dengan yang disepakati.

Hukum sebagai kaidah berfungsi sebagai pedoman yang bersifat mengatur warga masyarakat dalam bersikap tindak. maka akan terlihat hukum akan mempunyai daya mengatur yang berarti kekuatan yang dijelmakan untuk melindungi dirinya dan kelompok.

Pendektesian hukum yang signifikansi sosial terutama

¹³Soetandyo Wingnyosoebroto, "Himpunan Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum: Hukum dan Metode Kajian", Program Studi Ilmu Hukum, Pascasarjana UNAIR, Surabaya, h.4.

dilihat dari fungsi-fungsi dasar yang dikerjakan antara lain adanya daya mengatur, dan sampai dimana warga masyarakat menggunakan sarana yang disediakan oleh hukum dibandingkan dengan sarana lainnya terutama dalam mendaftarkan tanahnya. Dan yang menjadi permasalahan apakah sarana hukum yang disediakan itu telah sejalan dengan keinginan/tujuan warga masyarakat.

Oleh karena itu, dalam mengkaji hukum yang signifikansi sosial, berupaya memperhatikan hukum pada aspek pragmatismenya, yakni bagaimana hukum itu berpengaruh dalam masyarakat sehingga terjadi proses reproduksi dari aturan hukum tersebut. Makna-makna yang ada dalam konteks sosial harus dapat diungkapkan sampai terjadinya reproduksi hukum tertentu dari ketentuan hukum yang ada (*"legal pluralism"*). Untuk menemukan signifikansi sosial hukum diantara aneka norma hukum, hukum itu harus dirumuskan dengan jelas. Selanjutnya, menentukan metode apa yang tepat diterapkan untuk memahami signifikansi sosial hukum itu.¹⁴

Hukum digambarkan secara khusus memiliki signifikansi sosial, harus mempunyai prinsip-prinsip dasar yang sangat esensial. Menurut *Hoebel, E. Adamson*

¹⁴I Nyoman. Sirtha, "Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat Di Tengah Perubahan Sosial", Disertasi, Pascasarjana, UNAIR, 1996, h.46.

and Frost. Everett. dalam bukunya berjudul "*Cultural and Sicial Antropology*" (1976). ada empat fungsi dasar hukum:

[1] menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku yang diperkenankan dan tingkah laku yang dilarang; [2] menentukan pelbagai kekuasaan, dan merinci siapakah yang boleh secara syah melakukan paksaan, serta siapakah yang harus mentaatinya, dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif; [3] menyelesaikan sengketa-sengketa dan berbagai konflik-konflik antara pelbagai kepentingan ditengah-tengah masyarakat; [4] memelihara dan membina kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri pada kondisi-kondisi kehidupan yang sedang berubah, dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat.

Tidak dipenuhinya keempat prinsip dasar tersebut akan membawa pengaruh kepada signifikansi sosial hukum yang akan menimbulkan konflik-konflik mengganggu keharmonisan ("*social harmony*") hubungan warga masyarakat. Di sini hukum tidak lagi memperoleh fungsi yang sesuai dengan pembagian tugas di dalam keseluruhan struktur sosial. Kondisi seperti ini, menurut Soetandyo Wignjosoebroto disebabkan oleh terjadinya kesenjangan

hukum:

"Terjadinya kesenjangan hukum dalam kehidupan masyarakat tentu saja akan mempengaruhi pola kepatuhan warga masyarakat kepada hukum, yang berarti pula akan mempengaruhi keefektifan bekerjanya hukum dalam masyarakat".¹⁵

Tidak seragamnya pola tingkat kepatuhan warga masyarakat perihal pendaftaran tanah dilokasi penelitian, hal tersebut muncul karena adanya ketidakterkaitan hukum dengan gejala sosial lainnya. Terutama sekali adanya perbedaan kepentingan pemanfaatan dan penggunaan lahan. Disamping itu masih ada perbedaan konsepsi yang asasi sifatnya yakni, hukum secara umum tidak dapat dilepaskan dari tingkah laku anggota masyarakat yang terkena aturan hukum itu, oleh karena aturan hukum itu tidak terlaksana dengan sendirinya, melainkan hukum itu terlaksana karena dilaksanakan oleh suatu kehendak pengguna hukum dalam hal ini anggota masyarakat.

Maria S.W. Sumardjono, mengatakan:

"bahwa dalam kurun waktu tiga puluh satu tahun setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang "Pendaftaran Tanah", jumlah

¹⁵Soetandyo Wignyosoebroto, "Sedikit Penjelasan tentang Kajian-kajian Hukum dari Perspektif Ilmu Sosial", Warta Hukum dan Masyarakat, Nomor 1 Tahun Ke-1. November, badan Pengkajian Hukum dan Masyarakat, FH - UI, Depok, 1993, h.5.

bidang tanah yang terdaftar di Indonesia kurang lebih 12 juta bidang dari 55 juta bidang, atau sekitar 21,8 persen. Dapat difahami bahwa sebahagian terbesar dari sekitar 78 persen bidang tanah yang belum terdaftar tersebut, terdiri dari tanah-tanah yang berdasarkan hukum adat".¹⁶

Dalam kesempatan yang lain, Maria S.W. Sumardjono yakni pada September 1997 baru lalu beliau mengatakan:

"Sebagaimana diketahui, walaupun PP No. 10 Tahun 1961 telah berlaku selama 36 tahun, tapi pensertifikatan hak atas tanah belum mencapai hasil yang diharapkan,.... pensertifikatan tanah baru terlaksana sekitar 35 persen, sedangkan bidang tanah yang memenuhi persyaratan untuk didaftarkan semakin bertambah,...."¹⁷

Kondisi tersebut dapat terjadi karena disebabkan oleh tidak seragamnya kepatuhan masyarakat, adanya persepsi yang berbeda antara pembuat peraturan, yang menjalankan peraturan dengan pengguna peraturan. Atau dapat juga disebabkan: bahwa dari sisi pemegang Hak Milik yang berasal dari konversi hak milik adat, bila terhadap tanahnya tidak ada suatu peristiwa hukum yang wajib daftar karena hak beralih, hapus, dan dibebani

¹⁶ Maria S.M. Sumardjono, "Pendaftaran Tanah, Antara Harapan dan Kenyataan", makalah Seminar Nasional: Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, Kerjasama Fakultas Hukum UGM-Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta, 9 Juli 1992, h.2.

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah", makalah Seminar kebijaksanaan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak-pajak yang Terkait: Suatu Proses Sosialisasi dan Tantangannya, FH-UGM dan Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta 13 September 1997, h.2.

dengan hak-hak lain maka kewajiban untuk mendaftarkan tanah tidak ada (Periksa: Maria S.W. Sumardjono, "Pendaftaran Tanah Antara Harapan dan Kenyataan", h.2.). Tidak diikutinya ketentuan-ketentuan hukum pendaftaran tanah juga dapat disebabkan karena warga masyarakat masih asing dengan cara yang berlaku dan juga karena mereka belum merasakan pentingnya sebuah sertifikat tanah dalam lalulintas hukum, serta karena keadaan yang dialami sebelumnya dirasakan cukup memberikan jaminan hukum bagi mereka.¹⁸

Dari Laporan Interim Menristek tentang pertanahan juga dilihat bahwa kurangnya respons dari masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya disebabkan karena hak-hak atas tanah berdasarkan Hukum Adat, terutama di daerah terpencil, sudah mendapat pengakuan dari masyarakat.¹⁹

Dari tingkah laku anggota masyarakat, yaitu dalam kedudukannya sebagai pemegang peran/pengguna hukum (aktor) akan dapat diketahui aturan hukum mana yang signifikansi sosial untuk mengatur dan mengendalikan perilaku warga masyarakat dari keanekaragaman aturan yang ada (antara norma adat dan norma yang berasal dari

¹⁸Abdurrahman, "Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria", Alumni, Bandung, 1983, h.73.

¹⁹Menristek, "Laporan Interim Masalah Pertanahan", 1978, h.8.

pemerintah) dalam mendaftarkan tanahnya.²⁰

Jika interaksi kedua norma hukum itu kontradiksi, maka terjadilah konflik, sehingga cenderung hanya satu hukum yang berfungsi secara efektif. Jika interaksi kedua norma itu bermotif kerja sama, maka terjadilah kombinasi secara harmonis, sehingga keduanya berfungsi secara efektif. Aneka norma yang berfungsi secara efektif, sehingga akan menjadi signifikansi sosial untuk mengatur kelompok masyarakat pada berbagai tingkat kehidupan sosial atau disebutnya *only exist in reprod in time and space* (hanya ada dalam reproduksi waktu dan tempat yang tertentu).

1.2. Fungsi hukum

Fungsi hukum dalam perangkat konsepsi ini menyalurkan, mensosialisasikan ide, cita dan nilai sosio-kultural, maka hukum merupakan cerminan dari hasil cita-cita (idialisme), rasa, karsa, dan karya masyarakat berdasarkan pengalamannya sesuai dengan perjalanan (pertumbuhan dan perkembangan). Hukum tidak boleh dipandang sekedar sebagai kumpulan peraturan

²⁰Para ahli antropologi hukum mengklasifikasikan sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat menjadi 2 (dua), yakni: hukum negara (*state law*) seperti hukum perundang-undangan di satu pihak, dan hukum kebiasaan (*non state law*) seperti hukum adat dipihak lain, yang dikenal dengan berbagai nama antara lain: "*living law*", "*people law*", "*traditional law*", "*customary law*" (Periksd: von F. Benda-Beckmann, dalam I.Nyoman Sirtha, Disertasi, 1996, h.22.)

semata-mata tetapi merupakan cerminan ekspresi masyarakat mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pemanfaatan hukum adalah untuk melindungi masyarakat dari segala acaman bahaya yang mengancam suasana hidup dan kehidupan yang tertib, damai, tentram dan harmonis. Oleh karena itu hukum harus sejalan dengan perkembangan dan perubahan-perubahan yang terjadi.

Menurut Hermien HK fungsi hukum itu ada tiga yakni:.

1. berfungsi menjaga keamanan masyarakat;
2. berfungsi melaksanakan (menerapkan) ketertiban dan peraturan perundang-undangan; serta
3. berfungsi menyelesaikan sengketa;²¹

Sedangkan kalau dihubungkan dengan pendaftaran tanah hukum berfungsi untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Sebagai bukti adanya kepastian hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah.

Pengertian kepastian hukum selain sebagai bukti

²¹Hermien Hadiati Koeswadji, "Hukum dan Masalah Medik", Airlangga University Press, Surabaya, 1984, h.9.

hak, juga sebagai fungsi informasi yakni tanah tersebut melaksanakan fungsi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah. Fungsi lain sertifikat adalah untuk tujuan tertib administrasi pertanahan, dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah wajib didaftarkan.

Fungsi hukum menurut hukum adat, adalah memiliki fungsi pengawasan sosial²² terutama bila terjadi ketegangan-ketegangan sosial disebabkan oleh pelanggaran hak-hak kelompok/individu atau perorangan atas tanah atau lahan garapan.

1.3. Hukum sebagai sistem

Guna melengkapi kajian tesis ini, maka permasalahan pemanfaatan lahan diletakkan pula pada konsepsi sistem hukum yang terdiri dari 3 (tiga) komponen sebagai berikut:

Menurut *Lawrence M. Friedman* suatu Sistem Hukum mengan-

²²Koentjaraningrat, "Antropologi Hukum", Majalah Antropologi Sosial dan Budaya Indonesia, FISIP-UI, Jakarta, 1989, h.29.

dung tiga komponen yakni:²³

- 1) Komponen struktural yang digambarkan sebagai:
"the institutions themselves, the forms they take, the processes that they perform ... Structure includes the number and the type ... division of power between judge, legislators, governors, kings, administrative officers; modes of procedure in various institutions ..."
- 2) Komponen Substansi, yaitu terwujud dalam:
"... the output side of the legal system. These are the laws themselves the rules, doctrines, statutes, and decrees, to the extent they are actually used by the rulers and the ruled; and, in addition, all other rules and decisions which govern, whatever their formal status."
- 3) Komponen Kultural, yaitu diwujudkan dalam:
"... the values and attitudes which bind the system together, and which determine the place of the legal system in the culture of the society as a whole".

Berdasarkan makna yang terkandung dalam ketiga pengertian diatas, maka dapat dinyatakan bahwa komponen struktural adalah bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang dimanifestasikan dalam bentuk institusi pembuat undang-undang, pengendalian dan berbagai institusi yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegakan hukum.

²³ Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development", *Law and Society Review*, No. 1, Agustus 1969.

Ruang lingkup kewenangan institusi tersebut secara garis besar dapat dilihat dalam konstitusi negara.

Komponen substansi adalah hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum, yang dapat berwujud dalam bentuk hukum "*in concreto*" (kaidah hukum individu) yakni kaidah yang berlakunya ditujukan kepada orang-orang tertentu saja, maupun bentuk hukum "*in abstracto*" (kaidah hukum umum), yaitu kaidah yang berlakunya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai, dengan perumusan kaidah umum.

Komponen Kultural, yang disosialisasikan dan diimplementasikan dalam bentuk sikap-sikap dan nilai-nilai dari masyarakat. Sehingga dapat dinyatakan bahwa derajat apresiasi masyarakat terhadap cara kerja institusi (komponen struktural) serta kualitas materi (komponen substansi) sangatlah dipengaruhi oleh sikap dan nilai yang dinamakan sebagai budaya hukum (*legal culture*).

Ketiga komponen dalam sistem hukum tersebut menentukan bekerjanya sistem hukum, yang berarti bahwa suatu pembahasan mengenai proses sosialisasi dan implementasi hukum dalam masyarakat secara niscaya melibatkan proses dari ketiga komponen tersebut. Dimana analisis terhadap ketiga komponen tersebut berarti tidak lagi hanya terbatas dalam lingkup kaidah dan

pengertian hukum saja.

Terlihat jelas bahwa upaya fungsionalisasi hukum diperlukan adanya keselarasan dan keserasian proses kerja antara komponen yang ada di dalam sistem.

Konsepsi tersebut dalam signifikansi yang senada, diungkapkan pula oleh Soerjono Soekanto, bahwa kualitas daya guna dan hasil guna hukum dalam masyarakat sangat ditentukan oleh 4 (empat) faktor yang meliputi:

1. Hukum dan peraturan itu sendiri;
2. Petugas yang menegakkannya;
3. Fasilitas yang penting untuk mendukung pelaksanaan hukum;
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan itu, sebagai bagian atau subsistem sosial.²⁴

Dengan terpenuhinya keserasian antara keempat faktor diatas, hukum akan bekerja secara fungsional, baik dalam proses penertiban maupun pengarahannya. Dalam konteks inilah maka hukum baik dalam fungsinya sebagai instrumen rekayasa sosial (*social engineering*) maupun instrumen kontrol sosial, dapat diimplementasikan sesuai dengan signifikansi dari tujuan pembentukannya.

²⁴Soerjon Soekanto, "Kesadaran Hukum dan Kepatuhan, Hukum", Rajawali, Jakarta, 1987, h.53.

2. Kerangka konseptual

2.1. Konsepsi "signifikansi sosial"

Sesuai dengan fokus permasalahan di muka, disusun suatu kerangka konseptual, studi ini membedakan dua konsepsi mengenai "signifikansi sosial" tanah yakni hak atas tanah dengan hak pemanfaatan lahan:

- Hak atas tanah dimiliki secara individual berdasarkan prasyarat formal yang ditetapkan oleh lembaga yang berlegitimasi atau hukum positif;
- sedangkan, hak pemanfaatan lahan menunjuk pada hak yang dimiliki oleh kelompok masyarakat atau anggota kelompok berdasarkan kenyataan secara materiil yang disyaratkan oleh norma sosial (hukum adat).

2.2. Norma hukum signifikansi sosial sebagai landasan hak.

Pemanfaatan lahan merupakan ukuran bersama (signifikan) yang digunakan oleh suatu kelompok sosial dalam berperilaku atau guna mencapai tujuan tertentu. Hal ini sesuai dengan pandangan *Franz van Benda-Beckmann* yakni, norma yang signifikansi sosial berlaku secara terbatas dalam wilayah tertentu dan kelompok tertentu dibentuk secara rasional dan kondisional (suatu keadaan yang relatif sukar dirubah, secara alami ini dibedakan dengan situasi sebagai keadaan yang dapat dirobah) sebagai suatu reaksi

bersama anggota kelompok.

Dalam kehidupan kelompok itu terjalin rasa persatuan yang kuat sehingga para anggota kelompok dapat mempertahankan kesatuannya. Setiap kelompok kehidupan manusia memiliki tatanan nilai normatif (periksa pengertian "paer"). Meskipun anggota masyarakat hidup dalam kelompok; masyarakat dalam arti kesatuan dari pada anggota-anggotanya, memberi kebebasan kepada anggotanya untuk menggunakan hak pertuanan (*beschikkingsrecht*) (menurut: *Van Vollenhoven*), namun hak-hak anggota selaku individu dibatasi oleh masyarakat.²⁵ Hubungan antara masyarakat dengan individu selaku anggota masyarakat, adalah menguncup-mengembang timbal balik tiada hentinya. Artinya ketika individu semakin kuat, maka kelompok semakin lemah. Sebaliknya ketika kelompok semakin kuat, maka individu semakin lemah. Namun pada saat-saat tertentu terjadi suatu yang seimbang antara individu dengan kelompok. Dalam situasi yang seimbang itulah kelompok masyarakat mampu mengayomi anggotanya dalam arti mengatur dan mengendalikan tindakan para anggotanya berdasarkan nilai sosio-kultural yang mempunyai muatan-muatan atau

²⁵ *Ter Haar*, dalam terjemahan oleh Soebakti Poesponoto, "Asas-asas dan Susunan Hukum Adat, Pradnyaparamita, Jakarta, 1960, h.57.

mengandung makna ekonomi, politik, hukum dan kebudayaan.

2.3. Pendaftaran hak

Adalah salah satu simbol hukum dan proses hukum, digunakan sebagai ukuran bersama, memuat berbagai persyaratan yang harus dipatuhi karena ditetapkan oleh suatu lembaga yang berlegitimasi untuk itu. Sertifikat hak sangat berguna bagi pemiliknya baik dalam mempertahankan haknya maupun digunakan untuk tujuan-tujuan yang lebih nyata, seperti sebagai alat jaminan dalam transaksi perniagaan.

Ungkapan sepintas tersebut sesungguhnya berkaitan dengan kerangka dasar konsepsi aksi alat tujuan ("*mean- and framework*"), yang mensyaratkan untuk adanya suatu aksi diperlukan: (a) tujuan, (b) alat yang digunakan dalam pencapaian tujuan itu, (c) situasi dan kondisi tertentu yang mempengaruhi kegiatan aksi, dan (d) norma merupakan dasar yang digunakan dalam mempertimbangkan atau menetapkan tujuan serta menggunakan alat yang sesuai dalam situasi/kondisi tertentu.

Jika kerangka konsepsi tersebut diletakkan pada realita permasalahan pendaftaran hak atas tanah, maka dapat dikemukakan beberapa pengertian "tanah", "pendaftatran tanah", serta dirumuskan beberapa definisi oprasional konsepsi, seperti uraian beriknyan.

2.4 Istilah "pendaftaran"

Kata "Pendaftaran" berasal dari kata "*Cadastre*" (bahasa Belanda "*Kadaster*") suatu istilah untuk suatu *rekord* (rekaman) menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Bahasa latinnya "*Capitastrum*" yang berarti suatu register atau capita atau unit yang dibuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio - Terrens*).²⁶

2.5. Pengertian "tanah"

Seperti sudah dijelaskan dalam Komentar UUPA: bahwa disebutkan tanah itu hanya salah satu bagian dari bumi, atau seperti dikemukakan oleh *S. Rowton Simson*: "*Land Law and Registration*", bahwa tanah itu adalah tidak bergerak, sehingga secara fisik tidak dapat diserahkan/dipindah/dibawa dan tanah itu adalah bersifat abadi.

Menurut A.P. Parlindungan, seperti yang dikemukakan oleh *S. Rowton Simson* dalam bukunya berjudul "*Land & Registration*" pada tahun 1976 halaman 4. Pada intinya uraian *S. Rowton Simson* tersebut, dijelaskan bahwa pengertian "*Land*" menurut hukum Inggris adalah

²⁶A.P. Parlindungan, "Pendaftaran Tanah di Indonesia," cv Mandar Maju, Medan, 1990, h.11-15.

yang kita kenal dengan pengertian "agraria" yang dimuat dalam pengertian UUPA kita.²⁷

2.6. Implementasi pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah merupakan implementasi dari peraturan yang dikeluarkan oleh suatu badan yang berlegitimasi. Berbagai persyaratan formal dan mekanisme ditetapkan oleh badan ini guna membentuk suatu kepastian hukum atau kepastian hak atas tanah/pemanfaatan lahan.

Dalam tesis ini digunakan pengertian pendaftaran tanah menurut undang-undang pokok agraria (UU No. 5 Tahun 1960) Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sekarang telah diganti dengan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang "Pendaftaran Tanah"). Khusus kepada tanah Hak-Adat, untuk pendaftarannya ditempuh melalui "lembaga konversi hak", namun sesuai dengan ketentuan PMDN SK 26/DDA/1970 jangka waktu dari konversi tidak dibatasi (setiap saat dapat dilakukan konversi hak atas tanah adat).

Semenjak berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya untuk pendaftaran hak lama (tanah berdasarkan Hukum Adat) persyaratannya untuk dapat didaftarkan untuk mendapatkan sertifikat hak

²⁷I b i d.

lebih sederhana dari ketentuan sebelumnya, yakni cukup dengan alat-alat bukti keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya di nilai oleh Panitia Ajudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan (Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997).

Untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah Undang-undang Pokok Agraria, diharuskan kepada Pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh Republik Indonesia. Dengan tegas Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria tersebut menyatakan bahwa pendaftaran tanah perlu diadakan untuk menjamin kepastian hukum, hingga teranglah kiranya bahwa yang akan diselenggarakan itu adalah suatu "*rechtskadaster*".

F. Metodologi

1. Pendekatan yang digunakan

Permasalahan yang dikaji dalam tesis ini adalah signifikansi sosial pendaftaran hak atas tanah/ pemanfaatan lahan. Pendaftaran tanah merupakan salah satu institusi positivistik yang digunakan dalam mengurangi pertentangan antara warga masyarakat baik dengan pemerintah daerah maupun dengan pengusaha.

Sebagai suatu gambaran, bahwa di resort wisata Selong Belanak Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok

Tengah secara positivistik eksistensi hak perorangan dan hak kelompok atas tanah/lahan diakui oleh Pemerintah Daerah (PEMDA). Lahan garapan mereka merupakan tanah pertanian yang telah lama digarap oleh warga masyarakat. Bukti alas hak berupa surat petuk pajak bumi (*landrente*), girik, pipil, kekitir diterbitkan oleh Kantor Pajak Bumi dan ijin menggarap (SIM) dikeluarkan oleh Kepala Desa. Beberapa bidang tanah mereka ada yang telah memiliki sertifikat hak, namun sebagian besar belum didaftarkan. Warga masyarakat merasakan belum penting adanya pendaftaran hak. Baru setelah masuk program pariwisata, mereka merasakan dan menyadari betapa pentingnya alas-hak, lalu mereka secara berkelompok mengajukan permohonan pendaftaran tanah tapi hingga sekarang belum terlaksana. Karena sekarang ini kawasan wisata pantai Selong Belanak dijadikan kawasan pengembangan pariwisata, oleh karena itu Pemerintah Daerah (PEMDA) menganggap perlu penataan melalui penetapan kebijaksanaan sehubungan dengan pembangunan kepariwisataan yang tidak atau kurang sejalan (terjadi pertentangan kepentingan) antara warga masyarakat dengan pengelola usaha pariwisata (investor) yang didukung oleh Pemerintah.

Melihat permasalahan tersebut, maka ia dapat didekati melalui:

1.1. Pendekatan sistem hukum

Pada uraian terdahulu telah diketahui, bahwa tujuan hukum suatu pendaftaran hak atas tanah pada dasarnya untuk mewujudkan "kepastian hukum", maksudnya kepastian hak atas tanah. Mengedepankan "kepastian hukum" dalam pendaftaran tanah tanpa memperhatikan tujuan hukum lainnya akan menimbulkan akibat yang tak dikehendaki dalam perubahan suatu masyarakat.

Dihawatirkan pengaruh program kepariwisataan dapat menggeser/merusak sendi-sendi kehidupan sosial masyarakat yang telah tertanam dan berurat berakar pada konsepsi nilai atau patokan normatif yang dijadikan ukuran bersama (signifikansi) untuk mensekasion, menertibkan, dan memberikan jaminan keamanan dalam kelompok yang dipatok dalam konsep "paer". Setiap adanya peselisihan atau pertentangan kepentingan (*conflik*) yang ada hubungan dengan sengketa hak, dapat terselesaikan dengan baik/tidak sampai timbul sengketa yang berkepanjangan.

Untuk mengantisipasi pengaruh-pengaruh yang timbul pada sisi kehidupan hukum masyarakat sehubungan dengan masuknya kepariwisataan, perlu adanya pembinaan budaya

hukum masyarakat agar mereka tanggap terhadap perubahan yang terjadi dan yang sedang dialami: lebih khusus lagi makna hak mereka berkaitan dengan pemanfaatan lahan bagi kepentingan pengembangan program kepariwisataan supaya diperhatikan. Atau dengan kata lain kajian mengenai "kultur hukum" yang melengkapi penelaahan tentang "struktur hukum" sangat penting.

Demikian pula menelaah perihal "substansi hukum" pendaftaran hak atas tanah telah mengawali kajian tesis ini. Disini diharapkan ditemukan pemahaman mengenai signifikansi sosial pendaftaran tanah. Pelbagai prasyarat formal maupun materil atau kondisi yang menyertai pendaftaran hak atas tanah seperti diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku diketengahkan dalam mengkaji "substansi hukum" pendaftaran tanah.

1.2. Pendekatan hukum signifikansi sosial.

Suatu pendekatan yang berorientasi kepada ketentuan institusi normatif yang berperan mengendalikan dan mengontrol bekerjanya aparat birokrasi, dan sampai dimana ketentuan hukum itu dapat menimbulkan sosial, ekonomi, politik yang membentuk keinginan para warga masyarakat terutama dalam menghadapi perubahan-perubahan yang sedang terjadi dan akan terjadi perihal pendaftaran tanah.

Pensertifikatan tanah dalam hubungannya dengan perkembangan kepariwisataan sering kali menimbulkan permasalahan berupa konflik hak atas tanah/pemanfaatan lahan antara pihak-pihak yang berkepentingan dalam usaha kepariwisataan.

Dalam hal ini perlu dilihat mengenai bagaimana persepsi masyarakat (warganya) terhadap aturan hukum khususnya menyangkut pendaftaran tanah. Karena pengaruh dari bekerjanya hukum itu mengikuti suatu proses pemahaman yang diikuti oleh sikap tindak warga (aktornya) baik yang sifatnya mengikuti ataupun tidak mengikuti aturan itu. Jika masyarakat tidak mengikuti ketentuan yang ada, berarti substansi hukum sebatas kepastian jauh dari sentuhan nilai-nilai sosio-kultural, sehingga pemanfaatan hukum untuk mencapai keinginan dan tujuan tertib, aman, serasi dan harmonis menjadi tinggal harapan saja.

Maka penggunaan pendekatan hukum signifikansi sosial terutama dilihat dari fungsi dasar yang dikerjakan mengenai daya mengaturnya dalam lalu lintas hukum pendaftaran hak-hak atas tanah. Lemahnya daya mengatur hukum akan menimbulkan konflik-konflik yang mengganggu keharmonisan hubungan warga masyarakat. Disini hukum tidak lagi berfungsi sesuai dengan pembagian tugas di dalam keseluruhan komponen sistem

hukum.

Dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah, hukum berfungsi sebagai ukuran atau patokan aksi para pihak yang berkepentingan. Maknanya sebagai institusi yang memiliki integratif, hukum mempengaruhi aksi para aktor (atau dengan kata lain, hukum menetapkan tujuan kepastian hak), dan sekaligus dapat digunakan sebagai alat dalam pencapaian tujuan tertentu, yakni: mengembangkan kemampuan warga masyarakat menyesuaikan diri terhadap perubahan yang sedang berlangsung.

Disini ditelusuri perkembangan dalam lembaga sosial khususnya yang mengandung makna normatif dan berpengaruh terhadap keinginan pendaftaran tanah. Sehubungan dengan hal ini maka studi ini merupakan: *"Process orientation implies that, rather than looking for substantive rules, attention is focused on the processes through which norms in society are created and maintained"* (Heman Slaats, "ADAT LAND", Makalah Seminar Nasional Tanah Adat Indonesia, Ciawi-Bogor 3-5 September 1996, h.2.)

2. Data dan Bahan Hukum

Guna keperluan mengkaji dan menganalisis permasalahan signifikansi sosial pendaftaran tanah/pemanfaatan lahan, dalam studi ini dikumpulkan

informasi, data, dan bahan hukum, berupa:

2.1. Data-bahan hukum primer:

Berkenaan dengan studi ini dikumpulkan data primer langsung dari warga masyarakat di lokasi penelitian. Data primer yang dikumpulkan berupa persepsi, sikap, serta pandangan warga masyarakat mengenai pendaftaran hak atas tanah, serta pemanfaatan lahan.

Sedangkan bahan hukum yang digunakan dalam mengkaji permasalahan berupa sumber dan peraturan dasar bernegara (Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945) disini ditemukan kaidah-kaidah serta prinsip dasar dalam pemanfaatan lahan serta eksistensi hak warga masyarakat atas tanah.

Disamping itu digunakan pula peraturan perundang-undangan yang mengatur keagrariaan dan pertanahan serta pendaftarannya (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sekarang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 beserta berbagai kebijaksanaan Pemerintah Daerah yang menyertainya). Demikian juga tak terlupakan digunakan kebiasaan, kepatutan yang terjelma dalam Hukum Adat yang berlaku pada masyarakat.

2.2. Data-bahan hukum sekunder:

Disamping data primer yang dikumpulkan secara langsung dari lapangan. dikumpulkan pula data sekunder yang diperoleh dari berbagai dokumentasi yang

informatif mengenai pendaftaran tanah. Data sekunder diperoleh dari catatan dokumentasi Kantor Statistik Daerah Tingkat I, BAPEDA, BKPM dan Kantor Wilayah BPN Nusa Tenggara Barat.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berbagai hasil penelitian, pandangan para ahli hukum berkenaan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Metode pengumpulan data

Mencermati kegiatan studi ini merupakan studi empirik, kasus, yang dikumpulkan melalui metode wawancara, pengamatan, dan studi dokumentasi.

Wawancara dilakukan guna mengumpulkan data kualitatif berupa sikap, respon, pola pikir warga masyarakat atau aktor juridik baik mengenai pendaftaran tanah, pemilikan/pemanfaatan tanah atau lahan, penetapan kebijaksanaan pemerintah, serta pelaksanaan hukum pada umumnya; upaya ini dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan terbuka dan terstruktur.

Pengamatan, dilakukan berkenaan dengan berbagai kenyataan dan peristiwa hukum yang terjadi pada lokasi penelitian, seperti: sejak dari proses pembebasan hak hingga peletakan dan pendaftaran hak atas tanah.

4. Kajian dan analisis

Tesis ini diawali dengan mengetengahkan beberapa pandangan teoritik dan azasi untuk menemukan sintesis, melalui metode deduktif.

Dan selanjutnya mengkaitkan pandangan teoritik yang abstrak itu dengan kenyataan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Hal ini merupakan upaya analisis melalui metode induktif guna membentuk suatu kesimpulan (*"general empiric"*).

G. Sistematika penulisan

Tesis ini disajikan secara sistematis, sebagai berikut:

Pembahasan permasalahan tesis ini diawali dengan mengetengahkan kerangka teoritik, konsepsional dalam menelaah permasalahan signifikansi sosial hukum pendaftaran tanah, uraian teoritik dan pendekatan masalah diletakkan bersama-sama dengan perumusan masalah pada Bab I.

Bab II: Penyajian informasi tentang daerah penelitian, yakni tinjauan umum daerah penelitian dan hukum pertanahan, terutama tentang asas-asas umum yang berlaku tentang pemilikan tanah yakni asas fungsi

sosial, asas manfaat, asas keseimbangan dan asas kekeluargaan. Untuk melengkapi uraian ini dikemukakan pula peraturan-peraturan pertanahan yang pernah dan sedang berlaku hingga sekarang.

Penyajian secara substansial sehubungan dengan pendaftaran tanah dibicarakan secara lebih jauh dan rinci terutama tentang "*Prinsip Dasar dan Landasan Hukum Pendaftaran Tanah*". Sub bahasan mengenai fungsi dan manfaat tanah/lahan bagi hidup dan kehidupan manusia yang mempunyai tujuan materiil dan immateriil, yang diutamakan adanya keseimbangan kepentingan diantara kedua tujuan yang ada. Sub-bab selanjutnya diketengahkan segmen kajian Hukum Positif yang telah dikenal dalam peraturan perundang-undangan yakni tentang landasan hukum bidang pendaftaran tanah dan bidang kepariwisataan: ditujukan untuk memahami pelbagai substansi positivistik berkenaan dengan pendaftaran tanah dan program kepariwisataan.

Sedangkan pemahaman menyeluruh mengenai "signifikansi sosial" pendaftaran hak atas tanah tidak hanya pada nilai-nilai yang berkembang di masyarakat, atau sikap, serta pandangan mereka; juga pada prinsip-prinsip asasi yang terkandung dalam sumber hukum primer. Penelurusan

ini dimaksudkan guna menemukan tujuan dasar pada setiap fase mekanisme pendaftaran hak, demikian pula dengan persyaratan yang harus dipenuhi dalam proses pendaftaran itu.

Bab IV: Untuk tercapainya tujuan pembangunan kepariwisataan akan memberikan pengaruh pada peningkatan perolehan devisa negara untuk kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, maka dalam tesis ini dibahas tentang "*Pariwisata dan Pengaruhnya Pada Sisi Kehidupan Hukum Masyarakat*". Dimana pada sub-bab tentang penyediaan tanah/lahan Usaha Kawasan Pariwisata banyak mempengaruhi rasa aman, tertib dan harmonis yang semula sangat dirasakan oleh warga masyarakat perihal penguasaan/pemilikan atas tanah. Pengaruh negatif, dewasa ini sering dijumpai adanya sengketa hak atas tanah antara para pihak, dan perselisihan (*'conflict'*) pemanfaatan lahan antara mereka yang berkepentingan. Hal ini mejadikan "signifikansi sosial" yang terkandung dalam program pendaftaran tanah dapat memudar.

Sisi kehidupan hukum masyarakat yang merupakan nilai dasar (prinsip dasar) yang dipatok dalam "kensep paer" perihal penguasaan dan pemilikan tanah semakin tergeser oleh adanya pengaruh dari luar (eksteren)

sehingga sengketa hak atas tanah tidak/sulit mereka hindari.

Latar belakang terjadinya sengketa pemanfaatan lahan, bentuk perlawanan warga masyarakat terhadap kebijaksanaan yang berlaku, serta sifatnya merupakan uraian yang memberikan pemahaman empirik mengenai pelbagai segi perselisihan struktural pemanfaatan lahan.

Bab V: Penutup, dipilah menjadi dua bagian yang terdiri dari simpulan dan saran yang merupakan atau sebagai rangkuman pokok hasil penelitian, serta dilengkapi dengan saran yang sesuai.

BAB II

TINJAUAN UMUM DAERAH PENELITIAN
DAN HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

A. Lokasi Penelitian

1. Keadaan Geografis

Pulau Lombok merupakan kawasan pariwisata Indonesia bagian timur, yang termasuk Propinsi Nusa Tenggara Barat dengan luas wilayah daratan 2.015,305 Hektar (20.153.15 Km²) terdiri dari beberapa pulau diantaranya 2 buah pulau besar dan 237 buah pulau kecil. Pulau Lombok yang terletak dibagian barat dengan luas 473.870 Hektar (4.738.7 Km²) yang merupakan 23,51 % dari luas wilayah Propinsi NTB.

Berdasarkan administrasi pemerintahan wilayah Propinsi NTB terdiri atas 6 kabupaten yaitu 3 (tiga) kabupaten ada di Pulau Lombok dan 3 (tiga) kabupaten ada di Pulau Sumbawa dan 1 (satu) terdiri dari Kabupaten Lombok Barat; Kabupaten Lombok Tengah; Kabupaten Lombok Timur; Kabupaten Sumbawa; Kabupaten Dompu; Kabupaten Bima dan Kotamadya Mataram yang sekaligus menjadi ibukota Propinsi NTB, dengan batas-batas:

u t a r a : Selat Bali, Laut Jawa dan Laut Flores;

t i m u r : Selat Sape dan Propinsi NTT;

selatan : Samudra Indonesia;

b a r a t : Selat Lombok, Propinsi Bali.

Lokasi penelitian terletak di Kabupaten Lombok Tengah, Kecamatan Praya Barat, Desa Selong Belanak.

Secara administratif Desa Selong Belanak dibagi menjadi lima dusun masing-masing:

d u s u n : Selong Belanak

d u s u n : Kapal

d u s u n : Sarangan

d u s u n : Jabon

Secara geografis Pulau Lombok terletak antara 8 5' - 9 5' Lintang Selatan dan 115 46' - 119 10' Bujur Timur. Tipe iklim Pulau Lombok: tipe iklim C,D,E dan F dengan curah hujan antara 430 - 2.591,87 mm, dengan jumlah bulan basah 4 - 5 bulan dan jumlah bulan kering 6 - 7 bulan. Jenis tanah didominasi oleh kompleks regosol, litosol, mediteran dan Enzina (66,46 %) dan kompleks brown forest soil, non calsic brown dan mediteran (23,24 %) sedang sinya terdiri dari jenis Aluvial, Grumusol, Andosol dll (10,3 %).

2. Penduduk, Tingkat Perkembangan & Mata Pencabarian

Jumlah penduduk Propinsi NTB pada tahun 1995 sebanyak 3.610.199 jiwa dengan 841.594 KK., yang mendiami Pulau Lombok sebanyak 2.565.735 jiwa penduduk (71,07%) dengan kepadatan 742 jiwa/Km².

Kepadatan penduduk dari masing-masing di Pulau Lombok pada Tahun 1995 sebagai berikut:

Kabupaten	Luas Wilayah (Km ²)	Jum. Penduduk (Jiwa)	Kepadatan (Jiwa/Km ²)
Lobar	1.863,40	641,852	344,45
Loteng	1.208,40	710.062	587,62
Lotim	1.605,55	912.855	568.56

Dengan melihat angka kepadatan penduduk khususnya di Pulau Lombok, mempunyai dampak terhadap kemungkinan permasalahan pertanahan terutama mengenai pembangunan perumahan, baik permasalahan kondisi lingkungan maupun permasalahan pengadaan tanah/lahan untuk kebutuhan perumahan maupun keperluan lainnya.

Dengan melihat tingginya angka kepadatan penduduk dan permasalahan terbatasnya lahan yang ada maka sejak tahun 1991 Pulau Lombok dinyatakan sebagai daerah pengirim transmigrasi lokal maupun transmigrasi Nasional.

Penggunaan tanah di Propinsi Nusa Tenggara Barat belum menunjukkan suatu gambaran yang kompleks dimana sebagian besar wilayahnya masih berupa hutan yaitu 62,68 % dari luas wilayah yang terdiri atas hutan lebat, hutan sejenis dan hutan belukar. Sedangkan luas tanah yang sudah dimanfaatkan untuk dikerjakan oleh masyarakat sebesar 26,12 %.

Permasalahan yang masih harus mendapatkan perhatian Pemerintah adalah masih cukup luasnya lahan kritis yang ada terutama di Pulau Lombok bagian utara dan bagian selatan, sedang di Pulau Sumbawa berada menyebar di wilayah Kabupaten Sumbawa dan Kabupaten Bima. Hal ini disebabkan oleh intensitas dan curah hujan yang rendah. Di Kabupaten Lombok Barat luas lahan kritis ada terdapat 28.828,925; Lombok Tengah 2.532.840; Lombok Timur 19.618,380. Ha Sebagai langkah untuk menanggulangi masalah lahan kritis telah dilakukan aktifitas, baik reboisasi untuk tanah dalam kawasan hutan yang mana untuk tahun 1995 seluas 4.874.50 Ha dan untuk tanah diluar kawasan hutan seluas 29.094 Ha. Untuk tanah kritis yang ada di Pulau Lombok cara-cara yang ditempuh untuk penanggulangannya dibuat Embung/Waduk untuk menampung luapan air hujan maupun penampungan air sungai di musim banjir, tetapi nampaknya langkah-langkah ini belum dapat memecahkan permasalahan.

Mata Pencaharian penduduk sebagian besar mereka masih bermata pencaharian pada sektor primer: bidang pertanian menanam padi, tembakau, palawija (tanaman jagung, kacang-kacangan; bawang; ubi; sayur-mayur dll), bidang perkebunan (kelapa, kopi, cengkeh), dan perladangan.

Mengingat keadaan tanah terbatas sedang jumlah penduduk berkembang dengan pesatnya, sehingga penduduk yang ingin mendayagunakan tanah menjadi tidak seimbang. Lebih-lebih setiap tahun kian terasa adanya tekanan dari sektor pengembangan lainnya, yakni pengembangan kepariwisataan yang memerlukan lahan untuk membangun hotel dan sarana pariwisata lainnya, seperti lapangan Golf, pembangunan perumahan karyawan hotel, pusat-pusat perbelanjaan dan lain sebagainya.

Luas tanah pertanian di tiga Kabupaten Lombok menurut penggunaannya:

Kabupaten	sawah	ladang/ tegalan (Ha)	kebun/ campuram (Ha)	tambak/ kolam (Ha)
Lobar	22.999,21	27.343,96	23.526,01	381,50
Loteng	62.719,47	5.178,56	5.091,39	368,20
Lotim	49.902,33	23.179,50	817,00	680,00

3. Kegunaan Tanah, Penguasaan dan Pemilikan

3.1. Pendayagunaan, Konservasi & Tingkat Kesuburan

Tanah, bagi kehidupan manusia tidak bisa dipisahkan dengan pendayagunaan tanah semata-mata untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi manusia, baik itu untuk memenuhi kebutuhan yang bersifat materiil maupun kebutuhan immateriil. Manusia akan hidup senang serba berkecukupan kalau mereka dapat menggunakan tanah yang dikuasai atau yang dimilikinya secara tepat guna dan berhasil guna sesuai dengan tingkat pengetahuan dan

budaya hukum ("*legal culture*") yang berlaku yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat.

Pengaturan Hukum tentang penguasaan, pemilikan serta pendayagunaan tanah agar supaya warga masyarakat secara lebih leluasa mengerjakan maupun memanfaatkan tanah-tanah mereka. Bagi mereka yang memperoleh hak atas tanah, maka ia berkewajiban untuk mengerjakan tanah tersebut/tidak boleh dilerlantarkan, diwajibkan untuk menjaga kesuburan tanah dan dapat mempertahankan tanah hak-haknya atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan fungsi sosial tanah (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945).

Menjaga kesuburan tanah dengan cara *konservasi* atau pengawetan tanah merupakan salah satu usaha dalam menjaga dan mempertahankan kelestarian tanah. Dan ternyata tehnik konservasi ini telah dibudayakan sejak nenek moyang kita semenjak berabad-abad yang lalu, sehingga sampai sekarang para petani kita memperoleh hasil-hasil pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan.

Pembudayaan konservasi tanah yang kita peroleh dari nenek moyang antara lain:

- ilmu tentang iklim dan musim yang telah lama dikuasai oleh para petani yang hingga kini diwariskan kepada generasi penerus kita;

- tanah pertanian yang datar dibuat secara berkotak-kotak, sedangkan tanah-tanah yang letaknya miring dengan lereng-lereng yang curam dibuatkan *terra-sering* sehingga terciptalah sawah-sawah dan kebun-kebun palawija yang bertingkat-tingkat.¹

Adapun klasifikasi daya kemampuan tanah untuk didayagunakan sebagai tanah olahan pertanian sebagai berikut:

Tanah kelas 1 (satu):

Golongan tanah ini dapat digunakan terus menerus (hampir tidak ada batasannya penggunaannya). Ciri-ciri tanahnya: kondisi datar atau hampir datar, merupakan tanah subur dengan kedalaman yang baik, tanpa mengandung batu-batuan atau kerikil, gejala-gejala erosi tidak tampak, curah hujan dan musimnya sangat mantap terhadap tanaman yang akan dibudidayakan, dan pada musim hujan tidak terjadi luapan air sehingga terhindar dari genangan atau banjir.

Tanah kelas 2 (dua), derajat kemiringan 5 % s/d 8 % :

Kesuburan tanah ini tidak terlalu jauh berbeda dengan tanah kelas 1 (satu), ke dalamnya lebih lebih kurang 36 inci (lebih dangkal dari tanah kelas 1 (satu), tanahnya

¹G. Kartasapoetro, "Hukum Tanah", Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah", Bina Aksara, Jakarta, 1985, h.15.

bersifat lempung/berpasir. kesuburan tanah sedang.

Tanah kelas 3 (tiga), derajat kemiringan 15 % s/d 25 %
Kesuburannya agak kurang; agar tanah tetap mampu untuk berproduksi maka harus dilakukan pemupukan secukupnya terutama pupuk kandang/pupuk hijau, pupuk buatan, serta dilakukan terrasering atau perlakuan-perlakuan tambahan lainnya dengan maksud meningkatkan daya kemampuan tanah. Sedapat mungkin mencegah/ menghentikan adanya erosi yang memiliki pengaruh pada tingkat kesuburan tanah.

Tanah kelas 4 (empat), derajat kemiringan 25 % s/d 35 %
: Pemanfaatan tanah ini tidak memungkinkan untuk dilakukan bercocok tanam secara bergantian, disebabkan daya kemampuannya sangat terbatas, walaupun demikian masih dapat digunakan sebagai tanah pertanian asal kewajiban-kewajiban perawatan dan pemeliharaan lebih diperhatikan, yaitu dilakukan pemberian pupuk secukupnya. Tanaman yang ditanami sebaiknya memilih tanaman-tanaman tertentu: tanaman jenis rumput-rumputan, bayan kremah, babadotan, sintrong, bulu lutung (*borreria latifolia schum*), *calincing* (*oxalis latifolio hbk*) dan lain-lain sejenisnya.

Tanah kelas 5 (lima): derajat kemiringan 40 % s/d 65 %
Merupakan tanah berbatu-batu, ada yang keadaannya datar dan ada pula yang mempunyai kemiringan. Walaupun

keadaannya demikian perlakuan perlakuan praktis perlu dilaksanakan agar tetap bermanfaat bagi kehidupan manusia dan tidak menimbulkan kerugian serta bencana, seperti misalnya ditanami pohon-pohon yang buahnya dapat dipetik, ditanami jenis rumput-rumputan untuk makanan ternak atau penggembalaan.²

3.2. Penguasaan dan Pemilikan

Berdasarkan potensi yang ada sebagai kondisi realistis serta gambaran polarisasi ekonomi dan sosial warga masyarakat berkenaan dengan penguasaan dan pemilikan tanah, penggunaan tanah/lahan atau peruntukan tanah untuk kawasan wisata sebagai berikut:

Penguasaan dan pemilikan Tanah di Pulau Lombok:¹

Penguasaan/ Pemilikan	Kab. Lobar (Ha)	Kab. Loteng (Ha)	Kab. Lotim (Ha)
1. Tanah Milik			
- Adat	34.765,61	42.512,78	46.319,74
- Sertifikat	18.707,71	8.660,91	39.005,10
2. Tanah Negara			
- HGU	208,97	49,13	1.154,70
- HGB	779,61	606,49	121,17
- HP	245,69	452,53	432,36
- HPL	156,66	0,12	15,96
3. Tanah Negara	42.153,75	47.478,54	58.128,97
4. Tanah Negara Kawasan Hutan	89.322,00	21.079,50	50.477,00

Tanah-tanah yang berasal dari hak lama banyak

²I b i d, h. 28-31

terdapat di Pulau Lombok. sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, penguasaan tanah baik menurut hukum adat maupun norma agama sepanjang didapatkan dan diperoleh dengan itikat baik (membuka hutan, pemberian/hibbah, pembagian dari pemerintah) akan dilindungi oleh Pemerintah.

Peningkatan status penguasaan tanah-tanah hak lama pendaftaran melalui "Lembaga Konversi". Sehingga sekarang banyak yang dokumen pemilikannya merupakan sertifikat-hak.

Sedangkan tanah Negara yang dijadikan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai maupun hak pengelolaan jumlahnya relatif lebih sedikit karena rancang-usaha non agraris belum berkembang kecuali industri kepariwisataan telah mempunyai lokasi-lokasi peruntukan seperti yang diatur melalui Perda Nomor 9 Tahun 1989 tentang "Usaha Kawasan Pariwisata", dengan lokasinya sebagai berikut:

Tanah Kawasan Pariwisata (Perda No. 9 Tahun 1989):

Kabupaten	Kawasan Pariwisata	L u a s (Ha)
Lombok Barat	1. Pantai Senggigi, Sire, Gili Air	11.805,625
	2. Gili Gede	3.278,000
	3. Suranadi	96,700
	4. Gunung Rinjani	17.100,000
Lombok Tengah	1. Pantai Kute, Seger, A'an	2.590,000
	2. Pantai SELONG BELANAK	480,000

	3. Dusun Sade	315,000
Lombok Timur	1. Pantai G. Indah	650,000
	2. Pantai G. Sulat	1.317,000

Sumber: Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)-NTB

Lokasi-lokasi tersebut memiliki potensi yang mempunyai prospek cerah untuk dikembangkan karena memiliki gaya tarik khas terutama pantainya yang indah pada umumnya memiliki obyek wisata: pantai, taman laut, sky air, wisata budaya, *agrowisata*, *wisata fauna*, *trakking forest*, taman buru, swakamargasatwa dll.

Dari potensi sumber daya alam laut yang khas itu, maka sektor pariwisata merupakan sektor yang memiliki *kontribusi* tinggi dalam pembangunan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Keunggulan sektor ini sebagai motor penggerak perekonomian dapat dilihat dengan ditetapkannya sektor ini menjadi prioritas kedua setelah sektor pertanian dalam arti luas sejak pelita ke- VI.

Khususnya di resort wisata pantai Selong Belanak Kabupaten Lombok Tengah, menurut data yang diperoleh, "alas hak" mereka beragam yakni terdiri girik atau sejenisnya, sertifikat dan surat ijin menggarap (SIM).

1. sertifikat

dikeluarkan oleh Kantor Agraria (sekarang Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)) mempunyai fungsi sebagai tanda bukti hak sebagai mana dimaksud dalam

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan lain-lain.

2. petuk pajak bumi (*landrente*), girik, pipil, kekitir surat yang dikeluarkan oleh Kantor Pelayanan Pajak (SKPP) ini. Secara juridik, Girik tidak memiliki kekuatan sebagai bukti hak-milik, tapi dapat dijadikan persyaratan untuk meningkatkan status hak atas tanah antara lain: untuk memperoleh status hak penggunaan tanah seperti diatur dalam UUPA jo PP 10 Tahun 1961 diganti menjadi PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang "Pendaftaran Tanah");

3. surat ijin menggarap (sim)

surat ijin menggarap ini banyak terdapat di sub-resort pariwisata, Pantai Sire, Gili Terawangan, Gili Menu (Kabupaten Lombok Barat). Sedangkan di Kabupaten Lombok Tengah (lokasi penelitian), SIM banyak terdapat di Pantai Kuta, Pantai A'an, Pantai Mawi dan Mawun, Pantai Torok Aik Bebek, Pantai Tampak, Pantai Selong Belanak.

SIM, dalam perktiknya khususnya di lokasi penelitian dikeluarkan oleh Kepala Desa melalui rekomendasi sesepuh atau tokoh adat setempat (Keliang, Penghulu dll) dengan diketahui oleh Pemerintah Kecamatan.

Dikeluarkannya SIM, syaratnya harus berdomisili

dikolasi tanah (penduduk setempat), si penggarap tanah/lahan mempunyai kesanggupan mengerjakan sendiri/tidak menterlantarkan serta harus memelihara kesuburan tanah.

3.3. Persyaratan Pendaftaran Tanah Hak Lama

Pendaftaran tanah hak lama (Tanah yang berasal dari hukum adat) untuk pertama kali harus dibuktikan terlebih dahulu adanya hak tersebut dan tentunya siap pemiliknya. Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 alat bukti yang sifatnya tertulis terdiri petuk pajak bumi/*landrente*, girik, pipil, kekitir, dan *verponding* Indonesia sebelum UUPA, keterangan saksi³ (secara tertulis) atau pernyataan yang bersangkutan dihadapan saksi-saksi (Kepala Desa, Tokoh Adat, Penghulu) yang kebenarannya akan ditelusuri/diteliti oleh Pejabat Ajudikasi Pendaftaran Tanah atau Oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional (Kepala BPN).

Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian tertulis tersebut, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan secara fisik bidang tanah yang bersangkutan

³Yang dimaksud dengan "saksi" adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui pemilikan tersebut, dan keterangan itu dapat dipercaya kebenarannya oleh pejabat yang berwenang untuk itu: Kepala BPN atau Pejabat Ajudikasi Pendaftaran Tanah.

selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulunya, dengan syarat:

- a. apabila penguasaan atau perolehan tanah/lahan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. atas penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman, tidak ada pihak yang berkeberatan atau tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain yang merasa berkepentingan.

Hal tersebut dihubungkan dengan konsep "paer" perihal penguasaan dan pemilikan tanah secara turun-timurun yang memiliki luas dan batas-batas tertentu, dan dalam pemanfaatannya untuk memenuhi kebutuhan hidup anggota secara terus-menerus tanpa terputus dari pendahulunya sampai kepada anak cucunya.

Kondisi realistik penguasaan tanah menurut konsep "paer" tersebut sejalan dengan ketentuan PP Nomor 24 Pasal 24 ayat (1) & (2) Tahun 1997 tentang "Pendaftaran Tanah".

Khususnya tentang jual-beli tanah-tanah yang berasal dari hak-milik adat: yang dilakukan secara kontan/tunai riil dan terang adalah sah meskipun jual

beli tersebut dilakukan setelah berlakunya Pasal 19 PP Tahun 1991. Khusus mengenai tanah yang belum bersertifikat, dapat dilakukan pendaftaran untuk memperoleh sertifikat hak milik.⁴

B. Penduduk Asli (Suku Sasak) Pulau Lombok

Pada umumnya penduduk asli Pulau Lombok didiami oleh etnik atau Suku "Sasak" yang pada tempat tertentu memperoleh pengaruh etnik lainnya, seperti: etnik Bali, Jawa, Samawa, Mbojo, Bugis, dan Makasar.

Kenyataan ini berlangsung melalui proses sejarah yang relatif panjang. Seperti diketahui, geografis Pulau Lombok terletak pada alur lalu-lintas pelayaran nusantara yang banyak disinggahi berbagai suku-suku bangsa yang berada disekitarnya. Samudera Indonesia laut selatan merupakan ampasan paruh arus yang menjadikan Pulau Lombok memiliki potensi pemenuhan hajat suku bangsa atau ras yang berlayar dalam mobilitasnya.

Bahkan dapat diketahui bahwa pada masa kejayaan kerajaan-kerajaan di Pulau Jawa (khususnya kerajaan

⁴Eliyana, "Penentuan Alat Bukti Pemilikan Tanah sebagai Dasar bagi Pendaftaran Tanah", makalah Seminar Nasional 'Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah', Fakultas Hukum UGM & Badan Pertanahan Nasional (BPN) Yogyakarta, 13 September, 1997, h.11.

Majapahit), mobilitas barat ke timur, utara ke selatan Pulau Lombok merupakan tumpuan akhir. Orang Jawa (penduduk Pulau Jawa) datang ke Pulau Lombok disekitar Abad XIV-XV, dan XVI. Bersamaan dengan penyebaran pengajaran Agama Islam oleh para wali dari Pulau Jawa.

Kendati belum ada penelitian sejarah yang menjelaskan mengenai kerajaan-kerajaan tua di Pulau Lombok, namun dari kajian arkeologi yang pernah dilakukan dapat diketahui, bahwa diperkirakan 2000 tahun yang lalu di Pulau Lombok telah berkembang kebudayaan yang setara dengan Hindia Belakang dan Philipina Tengah.

Di Pulau Lombok ini tercatat adanya kerajaan tua, antara lain: Kedaro, Bena, Langko, Batu Dendeng, Pejanggik, Selaparang, Sokong dan Bayan. Tetapi yang sangat populer atau yang disebut-sebut (dikenang) karena kejayaannya sampai sekarang: Kerajaan "Pejanggik" dan Kerajaan "Selaparang".⁵

Secara etimologis kata "Sasak" yang merupakan nama suku bangsa di Pulau Lombok berasal dari kata "sasak" (bahasa Jawa "nyasak") pelayaran dilaut yang nyasak. Pada saat sampai di Pulau Lombok menjadi suku Sasak

⁵Laporan Penelitian, "Adat Istiadat Nusa Tenggara Barat", Departemen P dan K Pusat, Jakarta, 1977, h.17.

sampai sekarang.⁶

Menurut tokoh-tokoh adat di Pulau Lombok kata "sasak" juga berasal dari kata "sah" berarti pergi, dan "saka" berarti luhur, sehingga diterjemahkan menjadi: "pergi ke negeri leluhur (Pulau Lombok)". Menilik pada etimologi ini dapat ditafsirkan leluhur orang Suku Sasak adalah berasal dari Jawa (Suku Jawa), ini dapat diketahui dari aksara Suku Sasak yang telah dikenal bernama "Jejawen".

Pada sekitar tahun 1740, Pulau Lombok dibawah kekuasaan Raja Karang Asem (sekarang: Almapura-Bali). Pengaruh Raja Bali Timur ini relatif cukup banyak mewarnai sendi kehidupan bermasyarakat, yakni pada pola kehidupan Agama Hindu dan Agama Islam (meskipun 99 prosen Suku Sasak adalah penganut Agama Islam).

Belanda mulai menjajah di Pulau Lombok pada tahun 1895, akan tetapi karena tatanan nilai yang dibawa oleh penjajah Belanda dipandang kurang serasi dengan nilai masyarakat ketika itu. Bangsa Belanda tidak mampu mempengaruhi nilai yang tertanam kuat di dalam masyarakat. Atau dengan kata lain, Belanda menguasai Pulau Lombok hanya secara fisik materiil. Mereka

⁶Yanis Maladi, "Perkawinan Merari' pada Suku Sasak di Pulau Lombok", Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 7-9 Januari 1991.

menjajah untuk kepentingan mengeruk kekayaan alam semata.

Memang demikian adanya. Suku Sasak memperoleh pengaruh kebudayaan: Jawa sejak jaman kerajaan Majapahit. Islam yang dibawa oleh para santri Wali Sanga (Songo), dan agama Hindu dibawa dari Pulau Bali. Yang terakhir ini sangat kuat hingga kini, terutama pada bagian Barat Pulau Lombok. Beberapa institusi, serta ritus/adat-istiadat masyarakat suku Bali hidup berkembang di Lombok-Barat; sedangkan Suku Samawa, dan Mbojo datang kemudian. Hubungan kebudayaannya tidaklah sekuat dengan yang dilakukan oleh etnik Bali. Demikian juga halnya dengan masyarakat Suku Bugis, Makasar mereka datang beberapa dekade setelah itu dan masuk melalui Pulau Sumbawa, terutama setelah Pulau Lombok dan Pulau Sumbawa bersatu dalam daerah Swatantra Tingkat I Nusa Tenggara Barat.

C. Hukum Pertanahan

1. Asas-asas umum pemilikan tanah

Pada prinsipnya tanah adalah sangat dibutuhkan oleh manusia baik sebagai perorangan maupun kehidupan kelompok. Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan relatif yang bersifat "abadi".

Dalam hubungan yang bersifat abadi itu, ada dua macam

sifat yakni, tanah dikuasai oleh individu dan karena kodratnya tidak boleh dikuasai oleh individu melainkan untuk:⁷

- keperluan umum (*res communis*)
- keperluan negara (*res publique*)
- keperluan suci (*res socre*)

Di Indonesia dikenal beberapa asas umum (*algemene beginselen*) penguasaan/pemilikan tanah yakni asas filosofis, struktural, dan politik yang masing-masing dijabarkan dalam dasar negara (Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945).

Dari ketiga *algemene beginselen* tersebut yang paling menonjol dalam hubungan dengan hukum pertanahan kita adalah "asas fungsi sosial" yang di dalamnya mengandung "asas kekeluargaan", "asas keseimbangan"⁸ dan "asas kemanfaatan" seperti yang diuraikan dibawah ini:

1.1. Asas fungsi sosial

Setiap penggunaan maupun pemanfaatan tanah bukan semata-mata untuk kepentingan pribadi-pribadi atau perorangan, namun setiap penggunaannya harus dingat kepentingan umum. Meskipun Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

⁷ Iman Soetiknjo, "Proses Terjadinya UUPA", Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, h.13.

⁸ A.P. Parlindungan, "Aneka Hukum Agraria", Alumni, Bandung, 1986, h.100.

tidak mencantumkan dengan tegas kata-kata fungsi sosial namun harus kita tafsirkan bahwa fungsi sosial dari hak-milik primair diartikan hak milik itu tidak boleh dibiarkan merugikan kepentingan masyarakat.⁹

Tanah dapat menjadi obyek hak-milik (*eigendom*),, tapi di Indonesia tidak dapat berlaku mutlak seperti *eigendom* (seperti konsep hukum Belanda) harus berfungsi sosial, tidak ada hak subyektif atau "*subjectief recht*". Jadi kebebasan-kebebasan atas penguasaan/pemilikan tanah dengan hak *eigendom* setelah berlakunya UUPA tidak berlaku lagi di Indonesia. Dibatasinya hak-hak perorangan yang bersifat individualistis yang mutlak itu karena banyak terjadinya penyalahgunaan hak (*misbruik van eigendomsrecht*) atau perbuatan melanggar hukum. Disamping itu hak individu itu bertentangan dengan prinsip dasar nilai "gotong royong" yang mendambakan adanya keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara, prinsip ini tidak dapat ditawarkan lagi karena telah dipatok dalam falsafah negara kita (Pancasila dan UUD 1945).

1.2. Asas manfaat

Tujuannya untuk memberikan manfaat yang sebesar-

⁹A.P. Parlindungan, "Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria", cv. Mandar Maju, Bandung, 1991, h.59.

besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan.....¹⁰ Hubungannya dengan pemanfaatan tanah/lahan untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup (pemiliknya), dapat dilakukan dalam batas-batas yang wajar artinya penggunaan tanah itu, tidak boleh diterlantarkan, penggunaan atau pemakainya tidak boleh berpengaruh negatif sehingga mengganggu kesuburan tanah, mengganggu tanah milik orang lain yang ada disekitarnya dan juga terhadap lingkungannya.

Pendayagunaan tanah yang tidak stabil/tidak berimbang akan mengakibatkan menurunnya hasil yang diperoleh, selain itu kesuburan tanah akan menjadi lebih buruk sehingga berpengaruh pula pada hasil yang dicapai. Oleh karena itu, sudah merupakan suatu keharusan (kewajiban) bagi pemegang hak penguasaan/pemilikan tanah untuk memanfaatkan atau mendayagunakan tanah agar berfungsi untuk memenuhi kebutuhan hidup dan kehidupan manusia, untuk itu ditempuh langkah-langkah, yakni: | pemilik tanah harus selalu melakukan pemeliharaan atas tanah miliknya dan mendayagunakan sedemikian rupa agar tanah berproduksi dengan baik. Disamping itu untuk pemeliharaannya perlu disediakan zat-zat penyubur

¹⁰GBHN 1993-1998, tentang "asas manfaat" aspek pembangunan nasional, Citra Umbara, Bandung, 1993, h.18.

tanaman dan lain-lain yang diperlukan secara adil, karena hasilnya untuk kepentingan bersama.¹¹

Supaya tanah/lahan secara terus menerus dapat bermanfaat memenuhi kebutuhan hidup manusia, dengan memelihara kesuburannya secara optimal. Maka Pemerintah menyediakan sarana hukum untuk mencegah dan menindak setiap tindakan-tindakan yang melakukan:

- penelantaran tanah/tidak digarap;
- penggalian tanah dengan bebas tanpa menghiraukan kesetabilan struktur tanah milik orang lain yang ada disekitarnya;
- melakukan pengeboran air sehingga persediaan air dalam tanah terdesak sedemikian rupa yang mengakibatkan sulit diperoleh air untuk kepentingan masyarakat umum.

Namun demikian sering juga terjadi gangguan yang berasal dari luar yang mengusik suasana aman dalam mengerjakan tanahnya. bentuk-bentuk gangguan itu antara lain:¹²

1. penyerobotan atas tanah yang dimiliki/menjadi lahan usahanya;

¹¹G. Kartasapoetra, "Hukum Tanah" Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Rineka Cipta, Bandung, 1984, h.53.

¹²I b i d, h.54.

2. gugatan pihak lain atas tanah yang menjadi lahan usaha;
3. pengambilalihan tanah milik secara tidak syah.....

1.3. Asas keseimbangan

Garis-garis besar haluan negara 1993-1998 mengamanatkan bahwa tujuan asas keseimbangan adalah mengutamakan keserasian, dan keselarasan dalam perikehidupan antara berbagai kepentingan dunia dan akhirat, materiil dan spiritual, jiwa dan raga, individu, masyarakat dan negara,....

Khusus mengenai tanah, sejak berlakunya UUPA tidak lagi kita kenal hak subyektif (*subjectief recht*) yang selalu mengedepankan sifat-sifat individualistis hak-hak atas tanah. Bagi kita bangsa Indonesia tanah tidak hanya harus bermanfaat untuk pemiliknya, tapi juga untuk kepentingan hajat hidup orang banyak (setiap individu terikat dalam masyarakat) pada umumnya. Oleh karenanya setiap penguasaan/pemilikan tanah harus ada keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹³ Jadi dengan demikian keseimbangan ini khususnya terletak pada "hak

¹³Ciri-ciri Negara Hukum Pancasila adalah "keseimbangan antara hak dan kewajiban" (Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia", pt bina ilmu, Surabaya, 1987, h.90.)

dan kewajiban" dalam lembaga pemilikan.¹⁴

Sifat-sifat individualistis hak-hak barat harus ditinggalkan karena tanah tidak harus bermanfaat untuk individu (pemiliknya saja) tetapi juga bagi masyarakat sekitarnya artinya kepentingan perseorangan haruslah saling imbang mengimbangi. Nama lain asas keseimbangan menurut Prof. Notonagoro memakai istilah "dwi-tunggal",¹⁵ dimana hak-milik atas tanah yang mempunyai fungsi sosial mendasarkan diri atas individu, mempunyai dasar yang individualistis, ditempelkan kepadanya sifat yang sosial, sedangkan kalau berdasarkan Pancasila, hukum kita tidak berdasarkan atas corak individualistis, tetapi bercorak dwi-tunggal (saling imbang-mengimbangi).

1.4. Asas kekeluargaan

Asas ini berasal dari ketentuan hukum adat. Jiwa kekeluargaan yang terkandung dalam suatu kesatuan sosial adalah adanya rasa kebersamaan (komunal) yang kuat,¹⁶ terutama dalam menghadapi dunia luar, kesatuan

¹⁴A.P. Parlindungan, "Aneka Hukum Agraria", Cetakan kedua, Alumni, Bandung, 1986, h.101.

¹⁵Notonagoro, "Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, CV Pancuran Tujuh, Jakarta, h.51.

¹⁶I Gusti Ketut Sutha, dalam tulisan berjudul "Jiwa Kekeluargaan dalam Hukum Adat dan Pembangunan" dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia", pt bina ilmu, Surabaya, 1987.87.

kemasyarakatannya bersifat primair, sedangkan individu yang anggota kesatuan sosial bersifat sekundair. Penguasaan/ pemilikan tanah sangat tergantung pada kepentingan kelompok, sehingga apabila anggotanya tidak aktif lagi menggarap atau mengerjakan tanah maka tanah tersebut menjadi milik kelompok atau menjadi milik "paer", maka disinilah terjadi hubungan "mulur mungkret" (menurut Djojodiguno) dalam pengertian hukum adat.

Prinsip-prinsip asas kekeluargaan terlihat jelas pada masyarakat hukum adat yang tunduk pada konsep "paer" di Pulau Lombok, dimana pada saat pertama kalinya membuka wilayah atau kawasan tertentu secara bersama-sama (gotong royong), melalui musyawarah mereka masing-masing akan menempati lahan menurut luas, batas secara bersepakat. Rasa kekeluargaan (gotong royong) yang kuat dalam himpunan kelompok mereka disebabkan oleh adanya kepentingan bersama terhadap tanah terutama untuk tempat tinggal dan tanah sebagai pendukung sumber-sumber alami yang menyediakan atau memberikan bahan-bahan bagi kepentingan hidupnya; tanah juga merupakan wilayah (teritorial) mereka yang tidak boleh diganggu gugat oleh pihak lain (pihak luar).

2. Peraturan Pertanahan yang berlaku di Indonesia

1. Jaman Kolonial

1.1. Sebelum berlakunya Agrarische Wet 1870

Dalam negara agraris seperti Indonesia pemanfaatan tanah atau lahan muncul sebagai suatu yang universal. Hal ini terjadi karena tanah dalam masyarakat mempunyai hubungan yang sangat erat dengan kesejahteraan baik sebagai individu, keluarga, maupun kelompok terutama dalam memfungsikan tanah sebagai tempat bertani, berkebun, industri pariwisata dan lain sebagainya.

Untuk memanfaatkan tanah untuk berbagai kepentingan tersebut sudah barang tentu memiliki patokan-patokan normatif. Seperti pada masa penjajahan, hampir semua peraturan-peraturan yang dibuat oleh mereka (Pemerintahan Belanda) memberikan keuntungan untuk kepentingannya. Sebaliknya bagi pribumi dibatasi hak-haknya dalam pemanfaatan/mengolah lahannya. bahkan hasil-hasil tanaman penduduk dimonopoli oleh penjajah. Maka itulah antar lain yang menjadikan alasan mendasar Pemerintah Indonesia (setelah merdeka), melakukan perombakan total maupun revisi-revisi peraturan dibidang pertanahan, tidak terkecuali yang menyangkut usaha dibidang pertanian, perkebunan, maupun pertambangan.

Berkaitan dengan pola penguasaan tanah sebelum

kedatangan *Verenigde Oost Indische Compagnie (VOC)* Tahun 1619. Dibeberapa daerah dan khususnya di Pulau Jawa, banyak raja mempunyai kekuasaan tanah diwilayah pemerintahannya, hal yang sama juga terjadi di Pulau Lombok penguasaan tanah sepenuhnya ada pada raja.¹⁷

Semenjak kehadiran *VOC*, lebih-lebih setelah pemerintah Belanda mulai menjajah, praktis kekuasaan raja-raja atas tanah maupun rakyat pribumi mulai dibatasi ruang geraknya. Pemerintah penjajahan Belanda mulai mencari-cari dasar pembenar (*justification*) atas datangnya ke bumi Indonesia.

Belanda melalui *VOC* merasa berdaulat penuh atas tanah dan penduduk di daerah-daerah tersebut dengan dalih hanya sekedar meneruskan kebiasaan yang telah dilakukan oleh para raja.¹⁸

Kebijaksanaan bidang pertanahan semenjak berdirinya *VOC* sampai dibubarkan (1799) bahkan pada masa pemerintahan *Daendels* (1808-1811) tidak mengalami perubahan. Kebijakan masa pemerintahan Gubernur Jenderal *Daendels* lebih banyak melakukan penjualan tanah kepada suasta Belanda (*partikelir*), harga

¹⁷Kartadarmadja., dkk, "Sejarah Daerah Nusa Tenggara Barat" Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 1977/1978, h.38.

¹⁸Erman Rajagukguk, "Hukum Agraria, Pola Pengusaan Tanah dan Kebutuhan Hidup", Candra Pratama, Jakarta, 1995, h.12.

penjualannya disetorkan kepada pemerintah pusat dan untuk berbagai keperluan keuangan ditanah jajahan.

Masuknya penjajahan Inggris yang cukup singkat (1811-1816) dengan Gubernur Jendral bernama *Thomas Stamford Raffles*, banyak melakukan perubahan dibidang struktur pemerintahan dan kebijaksanaan bidang pertanian. Kebijakan yang menonjol pada saat itu, dimana *Raffles* membentuk komisi *Mackenzie* untuk meneliti struktur agraria serta masalah-masalahnya untuk memberikan saran-saran kepada pemerintah mengenai cara-cara yang terbaik untuk memaksimumkan tanah.¹⁹ Hasil-hasil temuan dalam penelitian tersebut: bahwa semua tanah-tanah di Indonesia adalah tanah milik raja, penduduk yang mengerjakan tanah tersebut dianggap sebagai sebatas penyewa atau penggarap tanah. Karena raja telah ditaklukan maka jatuh pula kekuasaannya ketangan penguasa yang baru yang disebut Gubernur Jendral. teori *Raffles* tentang hak milik tanah ini dikenal sebagai *domain teori* yang oleh *van Vollenhoven* cs. menyebut teori ini semata-mata untuk mendesak hak-hak rakyat.²⁰

¹⁹ *I b i d*, h.12.

²⁰ *Iman Soetikojo*, "Proses Terjadinya UUPA", Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, h.34.

Prinsip-prinsip dasar yang ada dalam *domein theori* itu oleh *Raffles* dijadikan sebagai dasar kebijaksanaan dalam menetapkan peraturan *Landrente*²¹ (pajak tanah). Besarnya pajak ditetapkan menurut tingkat kesuburan tanah: pajak untuk tanah sawah lebih besar dengan *landrente* untuk tanah kering/tegalan.

Kebijaksanaan pemerintahan *Raffles* tentang teori *domein* tersebut dilanjutkan oleh pemerintahan Gubernur Jendral *Van Den Bosch* (1826-1833) yang mulai berkuasa lagi, bahkan dengan cara-cara yang lebih kejam *Van Den Bosch* menerapkan kebijaksanaan *cultuur stelsel* (tanam paksa), nampaknya pada pemerintahan *Van Den Bosch* stabilitasnya mulai terancam oleh adanya pemberontakan/perlawanan dimana-mana atas kebijaksanaan *cultuur stelsel* yang betul-betul memeras rakyat pribumi.

Cultuur Stelsel disatu sisi mendatangkan keuntungan yang sangat besar bagi negeri Belanda, sedangkan disisi lain pelaksanaan sistem *cultuur stelsel* mengakibatkan penderitaan yang berat bagi rakyat Indonesia. banyak pihak yang tidak setuju bahkan banyak pula dikalangan intelektual Belanda yang mengecam

²¹ *Landrente*: sama dengan petuk pajak bumi, girik, pipil, kekitir dan *verponding* (Periksa: Maria S.W. Sumardjono, makalah berjudul "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah", Yogyakarta, Kerjasama UGM-BPN, 1977, h.6.).

system cultuur stelses, maka hal inilah yang mendorong dan menjadi cikal-bakal diberlakukannya *regering reglement (RR)* pada tahun 1854 (S. 1855 No.2). Peraturan ini disatu sisi mendatangkan keuntungan bagi pemerintahan penjajahan Belanda, namun disisi lain melindungi hak-hak atas tanah rakyat pribumi dalam memanfaatkan tanah/lahan pertaniannya (Periksa: Pasal 62 RR).

Pada masa berlakunya *regering regelement* yang pada prinsipnya ingin memberikan perlindungan hukum hak-hak atas tanah rakyat pribumi disatu sisi, sedangkan disisi lainnya menjamin kepentingan para pemilik modal (pengusaha partikelir) dalam menjalankan usaha swastanya, sehingga bagi pemerintah Belanda menghadapi permasalahan yang sangat dilematis. Upaya pemecahan permasalahan ini terus dilakukan oleh Gubernur Jenderal, dan pemecahan permasalahan baru tercapai pada tahun 1870 dengan dikeluarkannya *Agrarische Wet* (S.1870-55). Berlakukanya *Agrarische Wet* menjangkau pula pada tanah-tanah yang ada di Pulau Lombok, dimana ditetapkan berdasarkan *stb.* No. 248 dan surat Keputusan Gubernur Jendral tanggal 27 Agustus 1898 No. 19 merupakan *afdeeling* dari keresidenan Bali dan Lombok tetap dibagi atas 3 (tiga) *Onderafdeeling*: Lombok Barat, Lombok Tengah, dan Lombok Timur. Tiap

Onderafdeeling dibagi atas kedistrikan dan tiap kedistrikan dibagi atas desa-desa.²² Berlakunya *Agrarische Wet* terhadap pemilikan tanah rakyat di Pulau Lombok lebih lanjut diatur dalam stbl 1906 No. 431.

1.2. Berlakunya agrarische wet 1870

Berlakunya *Agrarische Wet* adalah merupakan momentum terpenting sebagai dasar utama adanya perlindungan hukum hak-hak atas tanah rakyat pribumi. Dari lima macam ketentuan dasar yang diatur dalam *Agraria Wet* tersebut yang pada intinya mengatur dua hal pokok yang sifatnya prinsip yakni:

- memberikan perlindungan hukum atas hak-hak tanah rakyat pribumi;
- membuka peluang/kesempatan kepada perusahaan pertanian swasta untuk mengembangkan usahanya di Indonesia.

Prinsip menghormati hak-hak tanah penduduk asli yang diambil dari ketentuan agraria wet 1870 lalu kemudian Pasal 51 Konstitusi Hindia Belanda (*The Wet of Staats Inrichting Van Nederlands Indie*) yang berlaku di Indonesia. Yang selanjutnya menjadi dasar dari semua peraturan agraria di Indonesia yang ternyata kemudian

²²Kartadarmadja., dkk, "Sejarah Kebangkitan Nasional Daerah Nusa Tenggara Barat", Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 1978/1979, h.35.

menimbulkan masalah karena sifatnya yang dualisme.²⁴

Ketentuan dasar *agrarische wet* pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam *agrarische besluit (AB)* atau keputusan Agraria yang diundangkan dalam S. 1870 No. 118. Pasal 1 dari keputusan *AB* itu memuat suatu pernyataan penting yang dikenal dengan "*domein verklaring*" atau pernyataan umum yang pada intinya berbunyi: bahwa semua tanah dimana seseorang tidak dapat membuktikan bahwa itu adalah eigendommenya, maka tanah itu adalah tanah milik negara.²⁵

Dari pernyataan itu, mengancam eksistensi hak-hak atas tanah milik rakyat pribumi yang dokumen pemilikannya berupa *landrente* (petuk pajak bumi), *verponding* berdasarkan hukum adat.

Tujuan politik pertanahan tersebut akan dipergunakan oleh pemerintah kolonial Belanda, sebagai landasan hukum untuk dapat memberikan tanah dengan hak-hak barat guna kepentingan para pengusaha asing di Indonesia.²⁶

Stetmen-stetmen politik agraria versi kolonial Hindia

²⁴Mubyarto, dkk., "Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan Kajian Sosial Ekonomi", Aditya Media, Yogyakarta, 1992, h.37.

²⁵*I b i d.*

²⁶Budi Harsono, "UUPA, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya", Bagian I, Jambatan, Jakarta, 1961, h.17.

Belanda semata-mata terutama untuk melindungi para pengusaha asing. Perundang-undangan diperlukan sebagai dasar pembenaran (*justification*) untuk menjalankan siasat, melakukan dualisme hukum, yakni hukum agraria barat dan hukum agraria adat. Hukum agraria produk Belanda dibentuk dengan tujuan untuk melicinkan jalan bagi keabsahan/akumulasi/keuntungan dan atau kepentingan kapitalis kolonial. Sedangkan hukum pribumi (agraria adat) yang memudahkan mempertahankan kepentingan kolonial yang memiliki konsekwensi-konsekwensi: penanaman modal asing selalu mencari sasaran tanah-tanah yang subur, letaknya strategis yang mudah untuk dikembangkan sebagai sarana pemanfaatan pengembangan usaha bidang pertanian, industri pertanian, perkebunan dan lain-lainnya.

Masa penjajahan Jepang (1942-1945) tidak banyak mengubah hukum pertanahan yang berlaku sebelumnya. Justru yang menonjol pada masa penjajahan Jepang adanya perubahan pola-pola tanam dalam rangka meningkatkan produksi pangan dengan mewajibkan rakyat Indonesia mempergunakan syarat-syarat dalam pengetahuan pertanian yang baru. Disamping itu, untuk menambah hasil bumi, pemerintah Jepang memperluas tanah pertanian dengan membuka hutan sebagai lahan pertanian baru, khusus tanah-tanah partikelir yang dibeli oleh pengusaha

swasta peninggalan penjajah Belanda. oleh pemerintah Jepang dimasukkan dalam urusan pemerintah dengan membentuk kantor urusan tanah partikelir.

Selama 3 (tiga) tahun bangsa Indonesia dijajah Jepang, rakyat Indonesia terutama kaum tani mengalami penderitaan berat akibat menurunnya ekonomi rakyat secara drastis disebabkan adanya perubahan sistem pola tanam yang dianggap masih asing oleh para petani. Yang diutamakan pemerintah jajahan Jepang tanaman padi sebagai persiapan logistik perang.

2. Setelah Merdeka (1945-1960)

Sejak negara Indonesia merdeka telah memunculkan harapan baru kepada rakyat untuk mendapatkan kembali tanah-tanah peninggalan nenek moyangnya yang selama ini dalam penguasaan penjajah. Oleh karena itu politik hukum memberi jalan untuk mengadakan perubahan-perubahan mendasar untuk terbentuknya undang-undang yang baru. Mengingat Pasal 102 Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 : memberikan peluang untuk mengatur hukum agraria secara tersendiri, mengingat bahwa materi hukum agraria melebihi yang biasanya termasuk dalam lingkungan hukum perdata baik mengenai

luas maupun isinya.²⁷ Lebih-lebih lagi secara tegas Pasal 26 ayat (3) dan Pasal 38 ayat (3) UUDS. pada intinya menegaskan "bahwa hukum agraria itu sebaiknya diatur dalam undang-undang tersendiri".

Usaha-usaha untuk mewujudkan undang-undang yang baru ternyata tidak segera dapat dilaksanakan karena setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia, politik pertanahan setelah tahun 1945 belum dapat dilaksanakan dengan baik karena adanya kegoncangan, dimana disatu pihak *Agrarische Wet* 1870 masih terpaksa diberlakukan, padahal undang-undang tersebut tidak sesuai dengan UUD 1945.²⁸

Keinginan Pemerintah untuk mengganti dan membuat undang-undang agraria yang baru, dimana secara bertahap pemerintah melakukan kebijaksanaan baru, dengan tafsir yang baru pula sesuai dengan tujuan-tujuan seperti yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945. Dimana dengan tegas dinyatakan: "bahwa bumi, air, kekayaan alam yang dikuasai oleh negara diutamakan untuk kemakmuran rakyat" bukan untuk kemakmuran penjajah atau segelintir orang pemilik modal yang menjalankan usaha untuk

²⁷Iman Soetikno, "Proses Terjadinya UUPA", Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, h.65.

²⁸Tauchid .M, "Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kehidupan Rakyat Indonesia", Bagian I, Cakra Wala, Jakarta, 1952, h.15-16.

dirinya sendiri/golongannya.

Langkah-langkah kongkrit dalam menyusun konsep-konsep dasar yang menjiwai undang-undang agraria yang baru. dimulai pada tahun 1948 dengan dibentuknya Panitia Agraria Yogyakarta, melalui Penetapan Presiden (PENPRES) Republik Indonesia Nomor 16 tanggal 21 Mei 1948. Panitia ini terdiri dari pejabat-pejabat dari berbagai kementerian dan jawatan, anggota-anggota Badan KNIP yang mewakili ahli hukum adat, wakil dari organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan (tani, serikat buruh, utusan masyarakat adat di daerah-daerah dan sebagainya).

Tugas-tugas dari panitia tersebut adalah:²⁹

- a. Memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang soal hukum tanah pada umumnya;
- b. Merancang dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik agraria Negara Republik Indonesia;
- c. Merancang perubahan, pengertian, pencabutan peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut praktik dan menyelidiki soal-soal lain yang berlakunya dengan hukum tanah.

Nampaknya panitia Yogyakarta tersebut tidak dapat bekerja secara optimal disebabkan oleh keadaan negara yang pada masa itu tidak memungkinkan sehingga ke-

²⁹Budi Harsono, dalam Hirsanudin, "Pola Penguasaan dan Penyelesaian Sengketa Tanah Di Pulau Lombok", Tesis Program Pasca Sarjana, Bid. Ilmu Hukum-UI, Jakarta, 1996, h.68.

panitia tersebut dibubarkan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 tanggal 19 Maret 1951, dan kemudian dibentuk panitia baru yaitu Panitia Agraria Jakarta. Kepanitiaan ini dibubarkan karena dianggap tidak dapat menyusun rancangan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dalam waktu yang singkat. Sebagai gantinya dibentuklah Panitia Negara Urusan Agraria, dan pada tahun 1957 panitia ini berhasil menyelesaikan naskah Rencana Undang-undang Pokok Agraria (RUUPA).

Dan setelah melalui perjuangan yang panjang akhirnya pada tanggal 24 September 1960 rancangan undang agraria tersebut memperoleh pengesahan Presiden Republik Indonesia menjadi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang "Peraturan Dasar Pokok Agraria" yang sampai sekarang menjadi Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini sekaligus menghapus sistem dualisme hukum tanah (agraria), yang kemudian terjadi *unifikasi hukum agraria yang berdasarkan hukum adat*, dan sebagai konsekwensinya, segala bentuk hak-hak tanah dijamin Belanda harus dihapuskan dan hak-haknya dikonversi menjadi hak-hak sebagaimana diatur dan ditegaskan dalam Undang-undang Pokok Agraria sebagai karya besar bangsa Indonesia di bidang pertanahan.

3. Hak-hak Atas Tanah menurut Hukum Adat

Hukum Adat merupakan lembaga tradisional yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Lembaga ini mula-mula timbul dari adanya hubungan seseorang dengan yang lain menjadi lebih erat lalu membentuk persekutuan hukum (menurut: **Ter Haar**),³⁰ dimana masing-masing menyesuaikan kebebasannya sesuai dengan kendali-kendali yang disepakati bersama untuk hidup dengan tertib dan tenang dalam masyarakat tersebut.³¹

Mereka yang terikat dalam persekutuan hukum itu, secara bersama-sama memiliki hak atas tanah tempat tinggalnya disebut hak-ulayat (menurut: **Iman Sudiyat**) yang berada dibawah kekuasaannya. Hak menguasai atas tanah atau hak-kuasa atas tanah disuatu tempat/desa untuk pertama kalinya ditemukan oleh **Van Vollenhoven**, lalu olehnya diberi nama "*beschikkingsrecht*".³²

Tanah Adat ("*communal right*") sebagai salah satu

³⁰Menurut **Ter Haar**: Persekutuan hukum itu merupakan organisasi yang berlandaskan hukum adat. Persekutuan itu sebagai pergaulan hidup dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai suatu kesatuan terhadap dunia luar dan batin, mempunyai tata susunan yang mempunyai pengurus sendiri, harta benda sendiri, baik yang berwujud maupun tidak berwujud ("*Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*", Pradnya Paramita, Jakarta, 1960. h.15.).

³¹G. Kartasapoetra., dkk, "Hukum Tanah" Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Rineka Cipta, Bandung, 1984, h.87.

³²**Soetardjo Kartohadikoesoemo**, "D e s a", PN Balai Pustaka, Yogyakarta, 1953, h.308.

lembaga hukum di dalam sistem hukum adat keberadaannya secara yuridis formal masih tetap diakui di dalam sistem hukum di Indonesia (Pasal 5 UUPA).

Pemahaman dan pemaknaan tanah adat pada setiap masyarakat berbeda antara satu dengan yang lainnya, hal ini disebabkan oleh faktor alam, lingkungan sosial yang berbeda pula. Tetapi pada kenyataannya setiap aktivitas dalam suatu kebudayaan, Hukum Adat masyarakat yang satu dengan yang lainnya mempunyai kesamaan fungsinya (serupa) yakni, memiliki fungsi pengawasan sosial terutama bila terjadi suatu ketegangan-ketegangan sosial yang disebabkan oleh adanya pelanggaran hak-hak kelompok/individu atau per-seorangan atas tanah atau lahan garapannya.

Di Pulau Lombok ada dikenal persekutuan hukum berkaitan dengan tanah-tanah yang dihuni dan digarap oleh kelompok masyarakat secara turun-timurun yang disebut "paer".

Pada awal peletakan hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan ("gumi-paer") terjadi karena adanya kehendak beberapa orang warga suatu desa untuk melakukan upaya pengembangan atau pemekaran areal lahan pertanian. Menilik laju pertumbuhan penduduk sangat pesat di suatu desa mendesak beberapa warganya untuk mencari dan mengembangkan lahan tempat pencaharian

hidup. Biasanya mereka berasal dari beberapa keluarga batih ("kuren") membuka lahan baru dan menetap ("pundut").

Ditempat yang baru ini mereka segera menunjuk pemimpin kelompok, dan menetapkan batas-batas wilayah "paer" ("babar" atau "sawe"), biasanya ditandai dengan memanfaatkan kondisi geografis seperti gunung, sungai, jalan, dan lain-lainnya tempat pembabatan, pekuburan, dan lain-lainnya.

Lahan pemekaran baru ini dapat berkembang menjadi desa (jika lahan baru tidak termasuk wilayah suatu desa), atau dasan, kekelianan (jika berada dalam lingkungan suatu desa).

Secara normatif anggota kelompok "pundutan" membuka lahan dimulai dengan melakukan upacara ritual "mabangar" yang dipimpin oleh seorang wali tanah ("mangkubumi"), berdasarkan restu dari ketua kelompok³³ persekutuan asli, dan ijin dari kepala desa letak lahan baru itu.

Secara pribadi anggota kelompok yang hendak memanfaatkan lahan tertentu, ia harus memberi tanda

³³Kini wewenang ini dipegang oleh Kepala Desa, mengeluarkan surat ijin menggarap (SIM) yang biasanya dalam rentang masa paling cepat lima tahun dimanfaatkan hak milik atasnya. Dalam rentang waktu inilah lahan pemekaran baru tersebut "digarap" merupakan lahan kelompok "pundutan" ("gumi-paer").

batas pada lahan yang dipilihnya. terutama jika itu telah dimanfaatkan sebagai tanah pertanian agar warga lain tak masuk pada areal tersebut. Disinilah ditemukan gambaran hubungan elastis (Jawa: "mulur mengkeret") antara hak kelompok atas tanah/pemanfaatan lahan dengan anggotanya.

Persekutuan hukum yang terdapat pada institusi "paer" atau "gumi-paer" ada dikenal beberapa istilah-istilah sebagai berikut:

- a. "Paer" merupakan hak kelompok atas tanah, dapat meliputi beberapa wilayah atau kawasan tertentu yang mencakup lahan pertanian (sawah, kebun/lahan perladangan dan hutan). Secara faktual "Paer" dapat meliputi beberapa wilayah administratif tertentu antara lain: desa, dusun (kekeliangan), kampung (gubuk) atau sebaliknya, setiap "Paer" diberikan nama tertentu berdasarkan atas nama asal daerah warga masyarakat yang membuka wilayah atau kawasan tersebut untuk pertama kalinya atau musyawarah diantara para warga yang akan menempati lahan barunya itu. Secara lebih jauh dilihat Makna — "Paer" sesungguhnya tidak sekedar hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan, melainkan mengandung arti yang lebih mendasar, yakni: merupakan batas wilayah, asal-usul warga dan leluhurnya, citra

- kelompok, simbol kebanggaan kelompok, ikatan kekerabatan kelompok dan lain-lainnya;
- b. "Pauman" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai persekutuan atau organisasi yang pembentukannya didasarkan atas kepentingan tertentu warganya. Kepentingan ini berkaitan dengan kebutuhan spiritual maupun non spiritual dari para warganya. Tanah atau lahan yang dikuasainya dapat berupa persawahan, perladangan, perkebunan atau hutan tertentu dan bersumber dari pemberian penguasa, terutama raja, hasil usaha "pauman" sendiri atau pemberian atau penyerahan pauman lainnya;
- c. "Punik" atau "Munik" yang secara harfiah dapat diartikan memfungsikan atau memanfaatkan untuk pertama kalinya wilayah atau kawasan tertentu. Pada dasarnya "Punik" atau "Munik" berkaitan erat dengan proses kegiatan membuka hutan untuk dijadikan lahan pertanian baik berbentuk perladangan, perkebunan atau jika memungkinkan pengairannya menjadi bentuk persawahan (sawah) tetap. Atau dengan kata lain "Munik" berarti mengalihkan fungsi lahan dari hutan menjadi ladang, atau dari ladang menjadi persawahan baru dan lain-lainnya.

Seperti telah diuraikan pada Bab I, bahwa Pada masyarakat Pulau Lombok "hak kelompok" (*"communal*

right") atas tanah telah lama dikenal dan diakui eksistensinya oleh pemerintah daerah, menilik beberapa orang secara bersama-sama membuka lahan pertanian, karena desakan kebutuhan hidup, itulah sebabnya apabila dilihat secara konseptual "Paer" adalah termasuk mengandung makna ekonomis, politik, hukum dan kebudayaan (seperti yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dalam bukunya berjudul "*Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*", 1981, halaman 31).

Biasanya kelompok ini membentuk sebuah organisasi, menentukan pemimpin, menetapkan berbagai aturan dan norma dalam memanfaatkan tanah. juga batas areal lahan yang dikuasainya (disebut: "babar" atau "Sawe") disertai dengan serangkaian upacara ritual "mabangar" yang dipimpin oleh seorang wali tanah ("Mangkubumi").

Setiap anggota kelompok yang hendak memanfaatkan lahan tertentu, ia harus memberi tanda batas pada lahan yang dipilihnya, terutama jika lahan itu dimanfaatkan sebagai tanah pertanian agar orang lain tidak masuk dalam areal tersebut. Peresmian/pemberian tanda batas tersebut melalui upacara ritual yang disebut "babar" atau "sawe". Disinilah dapat ditemukan gambaran hubungan "elastis" (Periksa: Moh. Koesnoe) antara hak kelompok atas tanahnya dengan anggotanya atau dengan kata lain hak individu yang melekat atas secara umum

digambarkan berpola "mulur-mengkeret" seiring dengan aktivitas, serta kesungguhan individu mengelola tanahnya.

Hak-hak kelompok atas tanah dalam konsep "Paer" pada dasarnya ada dua (2) yakni:³⁴

1. Pengaturan ke dalam
 - a. "Hak Paer" memperkenankan kelompok dan paraarganya beserta anggota keluarganya memanfaatkan lahan sekedar untuk keperluan menyambung hidup;
 - b. Hak-hak perorangan (anggota kelompok) atas tanah tetap terkekang di dalam hak masyarakat atas tanah. Tanah yang ditinggalkan oleh pengelolanya jatuh kembali menjadi hak persekutuan;
 - c. Persekutuan dapat menetapkan tanah untuk keperluan umum, seperti untuk perkuburan, masjid dan lain-lain.
2. Pengaturan Keluar
 - a. Larangan kepada pihak luar untuk menggarap tanah itu tanpa ijin dari kepala persekutuan (datu, kepala desa) dan lain-lain;
 - b. Larangan pembatasan yang mengikat terhadap orang-orang luar untuk mendapat hak perseorangan atas tanah pertanian. Lingkungan pertuan (sasak: paer) ditentukan oleh batas-batas alami, seperti gunung, sungai, pohon kayu dan lain-lain.

Dari pemahaman selama ini esensi "paer" adalah sangat mengutamakan ukuran bersama (signifikan) serta nilai-nilai yang telah dihormati dan mengakar kuat. Sehingga para anggotanya mempunyai kecendrungan untuk mempertahankan sifat hakekat hubungan antara alam dan

³⁴Lalu Witjana, "Monografi Daerah Nusa Tenggara Barat", Dirjen Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 1977, h.140.

kehidupan manusia. Suatu jalan pikiran yang menjadi dasarnya adalah pemikiran yang bercorak *Participarend Cosmisch*.³⁵

Sejalan dengan hal tersebut guna memahami dari esensi nilai yang terkandung dalam hak "paer" sangat relevan untuk menelusuri konsep ideal, normatif kemudian diperhatikan sisi realistik yang melatarbelakangi eksistensi hak (kelompok, terhadap "paer").

Pemahaman atas sikap dan nilai penguasaan dan pemanfaatan tanah pada kelompok-kelompok masyarakat sangat berguna untuk mengambil berbagai kebijaksanaan dibidang pembangunan. Memahami konsep dan sikap serta nilai-nilai yang tertanam dan hidup ditengah-tengah masyarakat berarti memahami salah satu unsur kondisional sehingga akan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan ("*conflict*") pemanfaatan lahan secara strukural. Sehingga dengan demikian keterlibatan aparat birokrasi dalam pemanfaatan lahan untuk kepentingan pariwisata khususnya di Nusa Tenggara Barat akan menambah kewibawaan pemerintah karena ia dapat menjalin hubungan yang harmonis, serasi dan seimbang dengan warga masyarakat, bukan sebaliknya.

³⁵Musa Abdullah, "Pelaksanaan, Permasalahan dan Pemecahan Masalah Tanah Adat di Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat", makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, h.5.

BAB III .

PRINSIP DASAR DAN LANDASAN HUKUM
PENDAFTARAN TANAH/LAHAN

A. Prinsip-prinsip Asasi Pemanfaatan Tanah/Lahan.

1. Fungsi dan manfaat

Bumi atau tanah mempunyai fungsi yang sangat penting untuk membangun kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Dimana Undang-undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahkan mewajibkan kepada "Negara" untuk mengatur pemilikan tanah, sehingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat secara gotong royong.

Karena tanah menguasai hajat hidup orang banyak, maka dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (periksa: penjelasan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945). Pemanfaatan atau penggunaan hak atas tanah terikat oleh asas fungsi sosial, yang berarti bahwa tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuannya sehingga bermanfaat bagi sipemegang maupun masyarakat. Oleh karena itu maka prinsip-prinsip dasar yang tercantum dalam UUD 1945 dan UUPA 1960 yakni tidak menghendaki adanya pemilikan tanah pada sekelompok orang tertentu maupun penguasaan tanah melampaui batas oleh orang-orang bermodal.

Prinsip-prinsip yang tercantum dalam Hukum Dasar tersebut dapat dianggap "sejajar" dengan UUPA karena:

"UUPA memberi "jaminan konstitusional" bagi setiap warga negara Indonesia, khususnya masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan untuk memperoleh sebidang tanah, bagi sumber kehidupan mereka, disamping memberi "perlindungan konstitusional" pula terhadap hak dari setiap warga negara terhadap tanah juga tercermin dalam undang-undang itu dengan dicantumkannya konsep "Fungsi Sosial" atas tanah serta keharusan sipemilik, untuk memanfaatkan tanah yang mereka miliki...",¹

Disamping berpegang teguh kepada prinsip-prinsip dasar yang asasi (dalam Hukum Dasar), harus juga mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum adat dan hukum agama (Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria). Juga diamanatkan GBHN 1993-1998,¹ bahwa *sasaran pembangunan bidang hukum* harus memperhatikan pula "kemajemukan tatanan hukum yang berlaku".²

Pandangan hakiki Suku Sasak terhadap "tanah" merupakan bagian dari hidup dan kehidupannya; tanah diberikan atau dititipkan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa untuk dipelihara dan dikembangkan untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidup (kebutuhan *materiil*) sebagai bekal Ibadah. Pemanfaatan lahan (tanah) didasarkan pada konsepsi makna disebut "bumi-paer" yang tidak boleh diterlantarkan; dan jika lahan atau tanah diterlantarkan maka lahan itu kembali penguasaannya kepada

¹Loekman Soetrisno, "Negara dan Peranannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri," Majalah Prisma No. 1, 1988, h.14.

²GBHN 1993-1994, Citra-umbara, Bandung, 1993, h.32.

"Zat" yang memberikan. Tanah baginya bukanlah *barang komoditi yang dapat diperjual-belikan*. Pemindehan penguasaan hanya dapat terjadi jika warga masyarakat yang menguasainya merasa tidak mampu mengelola, atau ditemukan pemanfaatan yang lebih menguntungkan oleh warga lainnya, tetapi disyaratkan bagi orang lain itu ("*monco*") harus membayar sejumlah uang "*recognitie*", yaitu pembayaran sebagai pengakuan atas hak dari pihak yang lain, kepada siapa ia membayar sejumlah uang itu, atau sebagai "*bulubekti*" ("*huldefgift*", persembahan) kepada yang mempunyai hak atas tanah itu yaitu: Desa (Soetadjo Kartohadikoesoemo. "Desa", 1953: 309) atau di Lombok disebut "*paer*" atau "*gumi-paer*".

Bagi masyarakat Suku Sasak, baik dalam ikatan kekerabatan, keluarga batih, maupun kelompok dalam suatu "desa", "*paer*" dan lain-lainnya. Tanah yang merupakan Karunia Tuhan,³ dijadikan simbol hubungan leluhur ikatan antara anggotanya, juga antara leluhur dengan pemilik atau pihak yang menguasainya. Artinya tanah adalah dijadikan sarana berdialog dengan

³Semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perorangan maupun secara gotong-royong, sebagai pencerminan "asas kerohanian" Negara dan cita-cita Bangsa seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 (Periksa: "*landreform Indonesia*", tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (tanpa tahun), h.14-15.

para sesepuh atau leluhur (yang telah tiada): sebagai pertanda bahwa leluhur senantiasa hadir di tengah-tengah mereka.

Makna-makna sosial "unit-aksi" dalam pemanfaatan lahan pertanian, terutama para pemegang peran (aktor) akan menempatkan keseimbangan, keharmonisan (*Donald Black* memakai istilah: "*social harmony*") sebagai suatu kesatuan utuh antara berfikir (*proses rasional* pemanfaatan lahan) dengan makna keyakinan (*makna religius*). Ia takkan memanfaatkan lahan untuk hasil tujuan duniawi saja ("tujuan materiil") yang bertentangan dengan dasar keyakinan.⁴

Disamping itu secara mendasar mereka yakini bahwa sesungguhnya tujuan hidup seseorang secara hakiki (kendati merupakan suatu kesatuan yang berkesinambungan namun dapat dipilih menjadi dua, yakni:

2. Tujuan materiil

Merupakan tujuan dalam kehidupan nyata yang sangat berkaitan dengan sistem perekonomian. Untuk memperolehnya seseorang harus menyandarkan diri pada prinsip kehidupan duniawi, pertimbangan-pertimbangan

⁴Musa Asy'arie, Disertasi, "Manusia Pembentuk Kebudayaan dalam Al Qur'an", Lembaga Studi Filsafat Islam, Yogyakarta, 1991, h.57.

rasional, legal dan kondisional. Perwujudan tujuan materiil sangat tergantung pada "*kiat hidup*" seseorang, sikap, serta potensi, serta kesempatan yang dimilikinya.

Seorang pribadi seringkali tak mampu secara sendiri mewujudkan tujuan materiil ini, oleh karena itu ia didesak untuk *secara kooperatif* bersama dengan warga sesama mewujudkan tujuan itu. Atau dengan kata lain, ia harus melakukan hubungan dengan sesama pribadi dalam mencapai tujuan materiil. Prinsip-prinsip asasi terutama keadilan, kepastian, dan bermanfaat merupakan hal yang harus senantiasa diperhatikan dalam menciptakan hubungan antara sesama pribadi dalam mencapai tujuan-tujuan materiil.

Demikian pula jika hal ini ditempatkan dalam hubungan-hubungan yang terselenggara dalam kehidupan bermasyarakat pada umumnya. Maksudnya hubungan yang berdimensi sangat luas melibatkan berfungsinya secara fundamental berbagai sistem kemasyarakatan dalam mewujudkan tujuan materiil itu.

Disinilah ditemukan perbincangan mengenai perwujudan tujuan materiil melalui kerangka struktural. Dalam suatu tahap tertentu manusia sering tak mampu mewujudkan tujuan materiil hal itu bukan karena ia kurang rajin, kurang pintar, tak mampu, tidak memiliki potensi maupun

modal. melainkan karena dikehendaki sesuatu prasyarat yang berada diluar diri pribadinya. Seorang tak mampu mewujudkan tujuan materiil karena faktor struktur yang sangat sulit dimasukinya. Berbagai keputusan struktural yang ada tak memperhatikan kepentingannya; seperti perlindungan hak-hak mereka atas tanah atau lahan garapannya. Keputusan pejabat struktural sering bertentangan dengan keinginan maupun tujuan yang dikehendaki oleh warga masyarakat. Disini nampak sekali ada suatu kesenjangan hukum (nilai) sosio-kultural (*social culture*) dengan konsep yang diterapkan oleh penentu kebijakan.

Disamping itu muatan-muatan yang tertuang dalam isi/materi kebijaksanaan (aturan) sangat jauh dari tujuan materiil atau prinsip-prinsip dasar dalam konsep "paer" ("gumi-paer") yang banyak menimbulkan konflik maupun pertentangan kepentingan dalam penguasaan/pemilikan tanah/lahan.

3. Tujuan immateriil

Tujuan ini bukan berbentuk benda fisik yang dapat diindra melainkan berupa tujuan yang berada *dialam ideal yang holistik*. Oleh karena itu tujuan immateriil ini sangat tergantung pada keyakinan seseorang akan upaya yang diembannya. Tujuan ini

sesungguhnya merupakan tujuan jangka panjang yang ditata sejak seorang Insan hidup di dunia. Ia berhubungan langsung dengan sang pencipta, tata-aturan serta makna yang terkandung di dalamnya merupakan perintah yang wajib ditaati.

Hal ini yang membentuk nilai-hakiki. disamping pengalaman pribadi atau pengalaman suatu masyarakat yang terdapat dalam perikehidupan bermasyarakat, dan nilai-nilai inilah selanjutnya *dijadikan pedoman. ukuran bersama (signifikan)*. membentuk gagasan yang dijadikan prinsip-prinsip dasar yang asasi untuk perjuangan hidup dan kehidupannya.

Eksistensi konsepsi dasar yang asasi tersebut dihubungkan dengan pemanfaatan lahan/tanah diakui adanya secara *substance* (oleh isi/ketentuan hukum) yang ada;...., "segala sesuatu yang ada harus mengindahkan ketentuan agama yang ada" demikian diamanatkan oleh UUPA.

Kedua tujuan tersebut sesungguhnya merupakan suatu kesatuan yang utuh, saling berkait dan berhubungan satu dengan yang lainnya. Dalam merumuskan suatu tujuan materiil baik secara individu maupun kelompok dalam

pengelolaan maupun memanfaatkan lahan pertanian,⁵ harus selaras, serasi dan seimbang dengan makna tujuan yang immateriil.

Konsepsi-konsepsi dasar tersebut mempengaruhi perilaku (*behavior of action*) warga masyarakat dalam bersikap tindak perihal pendaftaran tanah.⁶

Dan untuk terwujudnya makna sosial pendaftaran tanah tidak dapat dipisahkan dengan persepsi dan sikap pandang warga masyarakat baik dalam pengertian materiil dan immateriil dalam pemanfaatan lahan/tanah yang dipatok dalam rambu-rambu/normatif sebagai ukuran bersama masyarakat.

B. Landasan Hukum Pendaftaran Tanah dan Kebijakan Kepariwisata

1. Bidang Pendaftaran Tanah

Peraturan-peraturan yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia, sebagai berikut:

a. Sebelum UUPA berlaku ketentuan "*Overschrijvings Ordonnantie*" (S.1834-17);

⁵Pada dasarnya, setiap orang mempunyai hak atas tanah pertanian, diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah tata-cara pemerasan...., pengecualian asas ini diatur dalam undang-undang (Periksa: Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UUPA)

⁶Asas pendaftaran tanah: sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka (Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang "Pendaftaran Tanah").

- b. Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959 untuk tanah-tanah Hak Milik Adat; dan bagi pemilik tanah yang mempunyai tanda bukti berdasarkan *Ordonansi Balik Nama (S 1834 Nomor 27)* dapat didaftarkan;
- c. Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang "Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah, ditambah dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.26/DDA/1970 tentang hal yang sama;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (LN 1961-28, TLN 2171) tentang "Pendaftaran Tanah";
- e. *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (LN 1997-59, TLN 3696) tentang "Pendaftaran Tanah".*

Sesuai dengan kebutuhan yang mendesak untuk memperoleh kepastian hak atas tanah, maka sekarang ini pelaksanaan pendaftaran tanah dimulai dengan era-baru landasan hukumnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang dinyatakan tidak berlaku lagi.

Untuk tercapainya sasaran pembangunan bidang pertanahan dalam Pelita V dan VI, Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nusa Tenggara Barat melaksanakan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Penataan Pengaturan Penguasaan Tanah;
2. Penataan Penggunaan Tanah;

3. Pengurusan Hak-hak Atas Tanah;
4. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah;
5. Penyempurnaan Kelembagaan dan Pengembangan Adminis -
trasi Pertanahan.⁷

Khusus menyangkut kebijaksanaan bidang pengukuran dan pendaftaran tanah kegiatan utamanya:

a. Pemetaan, Pengukuran dan Pendaftaran Tanah ,

Dalam rangka meningkatkan program sertifikat atas bidang-bidang tanah, khususnya terhadap bidang tanah yang belum terdaftar baik yang menyangkut pendaftaran hak orignal berdasarkan ketentuan konversi, penegasan dan pemberian hak maupun pendaftaran hak derefatif berdasarkan ketentuan peralihan hak dan pembebanan hak, telah banyak ditempuh sistem pelayanan sertifikat dengan biaya murah dan terjamin kepastian hukumnya melalui "Prona". Selain itu karena kebutuhan warga masyarakat akan pentingnya sertifikat, pada tahun-tahun terakhir ini Badan Pertanahan Nasional mengembangkan pelaksanaan prona swadaya, kegiatan sertifikat kolektif.

Bahkan dalam rangka pengukuran dan pendaftaran tanah desa demi desa pada Tahun 1986/1997 sedang dilak-

⁷Profil Badan Pertanahan Nasional NTB, Mataram, 1996, h. iv.

sanakan uji coba program adjudikasi untuk lokasi-lokasi tertentu.

Kegiatan lainnya antara lain dilaksanakan pembuatan peta desa teknik, pembuatan peta pendaftaran tanah, pembukuan hak atas tanah dan pembaharuan peta-peta tanah, dimana hasil-hasil dari kegiatan ini dapat menunjang upaya penerbitan dan keperluan informasi pertanahan yang lengkap dan akurat.

Hasil yang dicapai melalui kegiatan tersebut sebagai berikut:

Tahun	94/95	95/96	96/97	Jumlah
Pemetaan	3.800	1.900	2.300	8.000 (Hektar)
Pengukuran	674	1.000	-	1.674 (Persil)
Pend.Tanah	715	3.051	3.126	6.892 Sertifikat

b. Pembinaan PPAT

Kegiatan ini berupaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan sistem pelayanan cepat, murah dan tetap menuhi prosedur yang berlaku, dalam rangka peningkatan administrasi pertanahan dan pelayanan kepada masyarakat, maka Badan Pertanahan Nasional membimbing/membina Notaris dan Camat selaku Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT). Pelaksanaan pembimbingan/pembinaan dilakukan baik secara langsung maupun kerja sama dengan Pemerintah Daerah

(Bupati, Camat dan Kepala Desa, Tokoh Adat) setempat.

c. Kelompok Masyarakat Sadar Terib Pertanian

Sebagai langkah nyata untuk mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam upaya mewujudkan tertib-pertanahan. Juga telah diambil langkah untuk mendorong dan membina masyarakat untuk secara swadaya membentuk suatu wadah dalam mendapatkan kepentingan dan *tujuan perlindungan dan kepastian hak atas tanah* serta peningkatan pemanfaatan/produktifitasnya untuk kesejahteraan hidup, yaitu dalam bentuk POKMASDARTIBNAS atau kelompok masyarakat sadar tertib pertanian. Jumlah Pokmasdartinas yang sudah terbentuk di seluruh Nusa Tenggara Barat sampai dengan bulan desember 1996 sebanyak 521 kelompok dengan 17.020 anggota, di tiga kabupaten yang ada di Pulau Lombok dapat dirinci sebagai berikut:

Kabupaten	Target	Realisasi
Lombok Barat	1.800	1.400
Lombok Tengah	2.580	2.650
Lombok Timur	3.000	1.075

Data tersebut memberikan informasi bahwa di lokasi penelitian, keinginan warga masyarakat untuk meningkatkan status haknya cukup tinggi.

Keinginan warga masyarakat dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan untuk memperkuat status hak mereka dan rasa aman, tertib, menghindari sengketa-sengketa yang kemungkinan timbul terutama tentang batas-batas, luas, dan penguasaan/pemilikan diantara sesama warga (sebagai pertimbangan sosio-kulural). Kepentingan lainnya melakukan pensertifikatan tanah adanya *pertimbangan sosial-ekonomi.....*" adanya sertifikat tanah juga akan memperkuat posisi tawar menawar petani/pemilik tanah terhadap para pemilik modal yang ingin memperoleh sebidang tanah untuk tapak usaha mereka". (Lukman Soetrisno, dalam "Hak Komunal Atas Tanah", pada Seminar Nasional Tanah Adat Indonesia, Ciawi-Bogor 1996, halaman. 5.)

2. Bidang Kepariwisata

Potensi kepariwisataan Indonesia harus dibina dan dikembangkan guna menghasilkan devisa untuk Negara. Potensi yang ada di daerah perlu dikembangkan sepanjang kondisi prasarana, sarana, dan potensi pariwisata yang ada dapat menunjang pengembangan tersebut. Oleh karena itu Pemerintah memberikan penyerahan sebagian urusan pemerintah dalam bidang kepariwisataan kepada PEMDA Tingkat I, melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1979, meliputi: urusan *Usaha Kawasan Pariwisata*.

Dalam rangka pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1979 tersebut dikeluarkan **Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri Nomor KM 292/HK.Phb-29 dan Nomor 208 Tahun 1979** tentang Pelaksanaan PP tersebut. Yang menjadi tugas pokok dan tanggung jawab Pemerintah menurut PP tersebut adalah membina dan mengembangkan industri Pariwisata meliputi:

"....partisipasi masyarakat.... memperhatikan keterpeliharaan kebudayaan...."

Tindak lanjut pengembangan kepariwisataan, untuk itu Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat mengeluarkan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 7 Tahun 1990 tentang "Usaha Kawasan Pariwisata" yang pada intinya mengatur meliputi:

- mengusahakan lahan dengan luas sekurang-kurangnya 100 Ha untuk keperluan Usaha Kawasan Pariwisata;
- membangun dan menyewakan satuan simpul tertentu (lingkungan tertentu);
- dan lain-lain sarana penunjang.

Semenjak ditetapkannya Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 9 Tahun 1990 tentang "Pembangunan Pariwisata" yang pada intinya menetapkan landasan hukum penetapan Pantai Selong Belanak dan sekitarnya menjadi kawasan wisata pantai. Selanjutnya dikeluarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat

(SK) Nomor 423 Tahun 1990 tentang "Rencana Tata-ruang Resort. Pariwisata Selong Belanak Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah yang pada intinya meliputi:

- batas-batas resort pariwisata Selong Belanak ditetapkan sesuai dengan batas-batas sebagaimana tercantum dalam peta rencana tata-ruang (tapak) yang tidak terpisahkan dengan keputusan ini;
- luas resort pariwisata Selong Belanak ditetapkan 210 (dua ratus sepuluh) hektar atau 2.100.000 M² (dua juta seratus ribu meter persegi).

Pada tahapan berikutnya dikeluarkan **Undang-undang Nomor 9 Tahun 1990** tentang "Kepariwisataan" yang pada intinya meliputi:

Pembangunan obyek pariwisata dan daya tarik wisata dilakukan dengan memperhatikan:

- kemampuan untuk mendorong peningkatan perkembangan **kehidupan ekonomi dan sosial budaya;**
- **nilai-nilai agama, adat-istiadat, serta pandangan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;**
- kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup;
- kelangsungan usaha pariwisata itu sendiri.

Pengaruh dari kebijaksanaan usaha kepariwisataan tersebut telah menimbulkan permasalahan-permasalahan bidang pertanahan mulai muncul, tidak hanya ketimpangan *pendistribusian (struktur) kepemilikannya*, melainkan

ketimpangan dalam pemanfaatan lahan yang menyentuh hingga permasalahan mempertahankan hak warga masyarakat (kelompok) terhadap "kepentingan" yang sering didalihkan oleh penetap kebijakan (aparatur birokrasi) sebagai upaya peningkatan "Pendapatan Asli Daerah".

Merujuk kepada Undang-undang No. 9 Tahun 1990 tentang "Kepariwisata".⁸ Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat mengeluarkan Surat Keputusan (SK) No. 120 Tahun 1990 tentang "Tata Cara Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Usaha Kawasan Wisata dan Pariwisata". Dalam surat keputusan tersebut ditentukan bahwa: Badan usaha yang ingin membangun usaha kawasan wisata atau usaha pariwisata wajib mengajukan permohonan pencadangan tanah kepada Gubernur Kepala Daerah (Pasal 2 ayat 1). Permohonan pencadangan tersebut akan diterima jika sesuai dengan tata ruang kawasan, kalau tidak sesuai maka permohonan itu akan ditolak. Penerimaan dan penolakan itu akan ditentukan dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur (Pasal 3 ayat (1) dan (2)).

Setelah diterimanya keputusan pencadangan lahan

⁸Penyelenggaraan kepariwisataan dilaksanakan berdasarkan atas asas manfaat, usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, perikehidupan dalam keseimbangan dan kepercayaan pada diri sendiri (Periksa: Pasal 2 UU Nomor 9 Tahun 1990).

sebagaimana dimaksud oleh Pasal 3 ayat (1), maka yang bersangkutan mengajukan permohonan ijin sementara usaha pariwisata kepada Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi atau persetujuan Prinsip kepada Gubernur Kepala Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Jika ijin sementara usaha pariwisata dan persetujuan prinsip diterima, maka permohonan yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan ijin lokasi dan pembebasan tanah kepada Gubernur Kepala Daerah.

Dalam hal pelaksanaan pembebasan tanah, maka permohonan yang sudah mendapat ijin lokasi dan pembebasan tanah wajib memenuhi ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Untuk keperluan usaha kepariwisataan pembebasan tanah/pembelian tanah harus sudah selesai dilaksanakan dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 (dua) tahun, terhitung sejak diterimanya surat keputusan pemberian ijin lokasi dan pembebasan tanah dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun atas permintaan pemohon apabila terdapat alasan yang cukup kuat, sedangkan untuk keperluan usaha pariwisata, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan terhitung sejak diterimanya surat keputusan pemberian ijin lokasi dan pembebasan tanah dan hanya dapat diperpanjang satu kali untuk jangka

waktu 3 (tiga) bulan:

- b. Pembebasan/pembelian tanah dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi/santunan yang dibayarkan;
- c. Apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi/santunan maka dapat ditempuh cara menyediakan lokasi tanah pengganti atau diadakan lokasi bagi pemilik tanah yang terkena rencana usaha kawasan pariwisata/usaha pariwisata yang segala sesuatunya dilakukan dengan cara musyawarah (Pasal 5 ayat (1)).

Apabila pembebasan/pembelian tanah dan ijin tetap usaha Pariwisata dari Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi atau ijin usaha dari Gubernur Kepala Daerah telah diperoleh, maka pemohon yang bersangkutan mengajukan permohonan pengukuran tanah tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan, dan pengukuran ini harus diselesaikan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan pengukuran tanah (Pasal 6 ayat (2) dan (3)).

Dalam hal persetujuan prinsip atau ijin usaha kawasan Pariwisata atau ijin usaha pariwisata di cabut, maka hak guna bangunan dan hak-hak lain atas tanah yang diperoleh perusahaan yang mengelola usaha kawasan

pariwisata/ usaha pariwisata tersebut dapat dibatalkan dan perusahaan yang bersangkutan harus mengalihkan penguasaan atas tanah tersebut kepada perusahaan lain yang sudah memperoleh persetujuan prinsip dari Gubernur Kepala Daerah atau ijin sementara usaha pariwisata dari Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi (Periksa: Pasal 9).

Menurut Pasal 19 Peraturan Daerah (PERDA) No. 7 Tahun 1990 Ijin Usaha Kawasan Pariwisata dapat dicabut apabila:

- a. Tidak melakukan kegiatan pokok sesuai dengan ijin usaha yang diberikan;
- b. Tidak atau lalai melakukan daftar ulang ijin usaha/ijin perluasan usaha kawasan pariwisata;
- c. Menyelenggarakan perluasan areal usaha kawasan pariwisata tanpa Ijin Usaha perluasan kawasan pariwisata;
- d. Tidak memenuhi ketentuan Pasal 4 dan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Daerah ini;
- e. Melakukan pemindah tanganan hak tanpa persetujuan tertulis dari Gubernur Kepala Daerah.

Untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan dalam pembangunan kepariwisataan di Nusa Tenggara Barat, maka Gubernur Kepala Daerah telah mengeluarkan Surat Keputusan (SK) Nomor 456 Tahun 1990 tentang Surat

Pernyataan Kesungguhan Bagi Investor yang Menanamkan Modalnya di bidang usaha kawasan pariwisata Nusa Tenggara Barat.

Dalam Pasal 3 ditentukan bahwa setiap investor yang mengajukan permohonan persetujuan prinsip atau rekomendasi kepada Gubernur Kepala Daerah, diwajibkan membuat surat pernyataan kesanggupan mendirikan usaha kawasan pariwisata/usaha pariwisata. Tujuan ditetapkannya tujuan tersebut adalah:

- a. Untuk mempercepat proses pembangunan prasarana dan sarana kepariwisataan di daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat;
- b. Untuk mencegah adanya praktek-praktek *percaloan tanah (spikulan)* di kawasan-kawasan yang telah ditetapkan sebagai kawasan pariwisata (Periksa: Pasal 2 ayat (1) dan (2)).

Dalam upaya Pemerintah Daerah (PEMDA) merealisasikan program kepariwisataan di "Resort Wisata Pantai Selong Belanak" (terutama atas tanah-tanah warga masyarakat yang terletak kampung "Rowok"). Melalui instruksi Gubernur Kepala Daerah Nusa Tenggara Barat. Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah mengeluarkan Surat Keputusan tanggal: 2 Juni Tahun 1990 Nomor 59/503/90 tentang Rekomendasi kepada PT Sinar Rowok Indah Untuk Menjalankan Usaha Swasta.

melakukan pembebasan atas tanah-tanah milik warga masyarakat yang tadinya oleh warga masyarakat telah diajukan pendaftaran untuk memperoleh sertifikat hak-milik atas tanah melalui lembaga konversi.

Dampak dari surat keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah tersebut cukup meresahkan warga masyarakat. Mereka merasakan sekali bahwa semenjak lokasi tanah-tanah mereka dicanangkan sebagai kawasan pariwisata, benturan-benturan kepentingan atau konflik-konflik kepentingan tidak dapat dihindari lagi. Bupati Kepala Daerah membuat Surat Perintah Pengosongan⁹ masing-masing pada tanggal 27 April 1994, disusul dengan surat perintah pengosongan tanggal 5 Mei 1994 dan tanggal 10 Juni 1994, memerintahkan: agar warga masyarakat segera pindah dari lokasi yang telah ditentukan sebagai lokasi Hak Guna Bangunan yang

⁹Yang menjadi dasar surat perintah pengosongan tersebut:
[a] Surat Keputusan (SK) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTB, Nomor 162 Tahun 1990 tanggal 23 Juni 1990 tentang "Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah" untuk pembangunan hotel berbintang dan fasilitas penunjang lainnya;

[b] Surat Menteri Kehakiman tanggal 6 Desember 1990 Nomor C.634 B.HT.01.TH.90 tentang "Persetujuan Pendirian PT. Sinar Rowok Indah;

[c] Surat Keputusan (SK) Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) tanggal 17 Oktober 1991 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT. Sinar Rowok Indah;

[d] Sertifikat Hak Guna Bangunan, berlaku selama 20 tahun terhitung mulai tanggal 14 Desember 1991 sampai dengan 14 Desember Tahun 2011 atas nama PT. Sinar Rowok Indah;

[e] Surat PT. Sinar Rowok Indah tanggal 23 Desember 1992 Nomor 48/SRI-LTH/XII/1992.

diberikan kepada PT. Sinar Rowok Indah, selambat-lambatnya 6 hari terhitung sejak tanggal dikeluarkan surat perintah tersebut.

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian-pengertian

- *Pendaftaran tanah* adalah merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997);
- *Hak atas tanah* adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA;
- *Bidang tanah* adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas;
- *Data fisik* adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang

- didaftar. termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya;
- *Data yuridis* adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya;
 - Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomer 10 tahun 1961 tentang pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini;
 - Pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis obyek pendaftaran tanah yang sudah dibukukan dan disajikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian;
 - Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dapat dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis;
 - Pendaftaran tanah *secara sistematis* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali atas prakarsa Pemerintah, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau

bagian wilayah suatu desa/kelurahan;

- Pendaftaran tanah *secara sporadik* adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa /kelurahan secara individu atau massal.

2. Obyek pendaftaran tanah meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah negara (yang hanya dibukukan dalam daftar tanah tidak diterbitkan sertifikat).

3. Asas dan tujuan

Asas pendaftaran tanah adalah sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, yang pengertiannya sebagai berikut:

asas sederhana:

dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur Pendaftaran Tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak yang berkepentingan, terutama

para pemegang hak.

asas aman:

disini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.

asas terjangkau:

disini dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukannya, terutama golongan ekonomi lemah, dapat terjangkau pemberian layanan Pendaftaran Tanah .

asas mutahir:

disini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaan dan kesinambungan pemeliharaan data Pendaftaran Tanah. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutahir, sehingga perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi. Azas ini menuntut dipeliharanya data Pendaftaran Tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu "up to date", sesuai dengan kenyataan dilapangan.

asas terbuka:

Maksudnya supaya masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat (asas keterbukaan).¹⁰

Tujuan pendaftaran tanah selain untuk keperluan lalu lintas sosial ekonomi juga menjamin kepastian hukum yang bersifat *rechts kadaster*, kepastian hak¹¹

¹⁰ Soelarman Brotosoelarno, "Aspek Teknis Yuridis Pendaftaran Tanah Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah, Deputi BPN, Yogyakarta, 13 September 1997, h.2.

¹¹ Dalam menjamin kepastian hukum, jika ada sengketa atau menghadapi kasus-kasus konkrit para pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti hak yang diberikan kepadanya (berupa sertifikat), akan dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang dikuasainya. Selain itu penyelenggaraan pendaftaran tanah juga memudahkan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu calon pembeli dan calon kreditor untuk memperoleh data fisik dan data yuridis yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai tanah yang akan dibelinya.

seseorang, maupun memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikat baik. Apabila penerima hak yang beritikat baik bertindak secara tegas selaku pemilik dan menguasai tanah yang bersangkutan secara nyata dan terbuka selama sekian tahun, tanpa ada pihak yang menggugat, maka oleh hukum ia ditetapkan sebagai pemiliknya.¹²

Aspek perlindungan hukum yang dikandung oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut konsep "*rechtsverwerking*"¹³ dalam pendaftaran tanah: "bagi pemegang sertifikat, kalau lewat waktu 5 tahun tidak ada gangguan atau keberatan, maka ia terbebas dari gangguan pihak lain yang merasa sebagai pemegang hak atas tanah tersebut (Periksa: Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997).

Melalui pendaftaran tanah dapat diperoleh informasi suatu bidang tanah, baik penggunaan, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai untuk apa sebaiknya tanah itu dipergunakan dan sebagainya. Ketentuan UUPA bidang pendaftaran tanah adalah usaha

¹²Boedi Harsono, "Alat-alat Bukti Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", makalah Seminar Nasional kerja sama UGM & Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta, 13 September 1997, h.4.

¹³Maria S.W. Sumardjono, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah", makalah Seminar Nasional kerja sama UGM & Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta 13 September 1997, h.10.

yang lebih modern dari suatu pendaftaran tanah yang komperhensif yang kita kenal dengan *Land Information System*, kadangkala juga disebut *Geographic Information System*.¹⁴

Manfaat pendaftaran tanah bagi pemegang hak, yakni tanah memegang peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia dalam bermasyarakat, tercukupinya kebutuhan manusia akan bahan pangan dikarenakan manusia mampu mengolah dan mendayagunakan tanah. Dan tidak terbatas pada kebutuhan bidang pangan saja, seperti misalnya tanah untuk tempat ibadah, pendidikan, perumahan, tempat perkuburan bagi warga masyarakat.

Karena tanah merupakan sumber hidup dan kehidupan bagi manusia. Keadaan tanah yang terbatas sedang penduduk bertambah terus dengan pesatnya, sehingga jumlah penduduk yang ingin mendayagunakan tanah menjadi tidak seimbang dengan keadaan tanahnya. Dalam keadaan yang demikian tanpa ada peraturan yang lengkap dan jelas/tegas, yang dilaksanakan secara konsisten, maka tanah sering menimbulkan perselisihan hak karena adanya perbedaan kepentingan, atau pendayagunaan tanah yang salah dan lain-lain.

¹⁴A.P. Parlindungan, "Pendaftaran Tanah di Indonesia", cv Mandar Maju, Bandung, 1990, h.7.

Untuk mencegah dan memecahkan persoalan-persoalan perselisihan hak atau terjadinya sengketa atas tanah, maka Pemerintah melalui Undang-undang Pokok Agraria 1960 (UUPA) telah menetapkan rencana umum mengenai penyediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diperuntukkan: disamping untuk keperluan negara, dipergunakan juga untuk keperluan peribadatan (kebutuhan *immateriil spirituil*) serta keperluan untuk pusat-pusat kehidupan, sosial, kebudayaan, kesejahteraan (kebutuhan *materiil*) dan lain-lain (Periksa: Pasal 14 huruf a, b, dan c UUPA).

Dengan demikian maka jelas pendayagunaan tanah tidak dapat dengan sewenang-wenang/sekehendak hati karena telah ada peruntukannya.

Supaya tanah berdayaguna sesuai dengan tujuan pemanfaatan dan kegunaannya. Maka kepada warga negara diberikan hak-hak, seperti telah ditentukan dalam UUPA yaitu: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha (biasanya dengan lahan yang luas), Hak Pakai, Hak Pengusaan/pengelolaan dan lain sebagainya.

4. Hak-hak atas tanah

4.1. Hak milik

Merupakan hak turun-timurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 dan Pasal 20 UUPA, hak ini

tidak meliputi hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi.

Diantara hak-hak atas tanah maka hak milik adalah yang terkuat dan penuh, artinya yang paling kuat dan paling penuh. Kalau hak-hak lain ditentukan peruntukannya maka tidak demikian halnya dengan hak milik. Meskipun hak milik dikatakan sebagai hak yang terkuat dan penuh, tetapi tidak berarti bahwa hak tersebut hak yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu-gugat, sebagai hak eigendom menurut pengertian yang dulu. Sifat yang demikian akan bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak (Periksa: Penjelasan Pasal 20 dan 20 ayat (1) UUPA).

Hak milik dapat berlangsung secara turun-timurun, dapat diwariskan dan diwarisi serta dapat berpindah kepada pihak lain, tidak ditentukan jangka waktunya seperti yang berlaku pada hak guna usaha dan hak guna bangunan. Perlu untuk diketahui, bahwa badan hukum pada dasarnya tidak dapat mempunyai hak milik, tetapi mengingat keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan faham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian maka diadakan suatu "escape-clause" yang memungkinkan badan-badan hukum tertentu mempunyai hak

milik.¹⁵

Penggunaan hak milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 24 UUPA). Ketentuan ini merupakan pengecualian dari asas yang dimuat dalam Pasal 10, oleh karena itu dibatasi. Hal itu diatur supaya jangan terjadi hal-hak yang bertentangan dengan asas-asas lain dari hukum agraria yang baru.¹⁶

4.2. Hak guna usaha

Pengaturan hak ini pada Pasal 28 UUPA, merupakan hak untuk mengusahakan tanah negara dalam jangka waktu yang terbatas guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan dengan luas minimal 5 hektar, dengan ketentuan jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal.

Hak guna-usaha tidak dapat diberikan atas tanah milik karena hak itu akan bertentangan dengan asas hukum agraria (Pasal 10 UUPA). Oleh karena itu hanya Pemerintah saja yang dapat memberikan hak guna-usaha. Dan pemberian hak guna usaha hanya terbatas pada usaha-usaha pertanian, perikanan dan peternakan.

¹⁵Boedi Harsono, "Undang-undang Pokok Agraria", Sejarah Penyusunan, Isi dan Permasalahan", Jambatan, Jakarta, 1961, h.176.

¹⁶I b i d, h.183.

Yang dapat melakukan hak guna-usaha adalah setiap WNI (tidak membedakan WNI asli atau tidak), bagi orang asing (bukan WNI) tidak dapat diberikan menjalankan hak guna-usaha atas tanah.

Badan-hukum dapat memperoleh hak guna-usaha dengan syarat didirikan di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Badan-hukum yang didirikan di Indonesia tetapi tidak didirikan menurut hukum Indonesia tidak dapat mempunyai hak guna-usaha.

4.3. Hak guna bangunan

Adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Bedanya dengan hak Guna-usaha, yakni hak guna bangunan tidak mengenai tanah pertanian. Oleh karena itu selain atas tanah negara dapat juga diberikan atas tanah milik seseorang atau badan hukum (Penjelasan Pasal 35 UUPA).

Hak guna bangunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dapat diperpanjang paling lama 20 tahun.

4.4. Hak pakai

Adalah hak untuk menggunakan dan/atau untuk memungut hasil dari tanah orang lain, yaitu milik orang lain ataupun tanah negara, yang bukan perjanjian sewa-menyewa dan bukan pula perjanjian pengolahan. Bagi orang asing tidak mempunyai hak pakai, sedang kepada

badan-badan hukum yang bermodal asing, hak ini hanya mungkin diberikan dengan pembatasan-pembatasan tertentu.

Jangka waktu hak pakai tidak ditentukan selama tanah itu dipergunakan untuk keperluan yang tertentu, misalnya untuk mesjid, gereja, tempat kediaman Kepala Perwakilan Asing atau kantor kedutaan. Sewaktu-waktu tanah tidak diperlukan lagi untuk keperluan tersebut hapuslah hak pakai.

Untuk dapat dipertahankan hak-hak atas tanah tersebut dengan baik, artinya agar pada waktu pendaftarannya tidak ada yang mengganggu-gugat, menurut UUPA, harus didaftarkan pada Kantor Agraria, sekarang Kantor Badan Pertanahan (BPN) setempat ditingkat Kabupaten/Kotamadya (Pasal 5 dan 6 PP Nomor 24 Tahun 1997). Pendaftaran untuk pertama kali meliputi:

- a. pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. pembuktian hak dan pembukuan hak tersebut;
- c. penerbitan sertifikat;
- d. penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Obyek dari hak atas tanah disebut "*asas spesialisitas*", sedangkan untuk mendapatkan kepastian hak mengenai tanahnya yang berkaitan dengan pendaftaran

hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah disebut "*asas openbaarheid*", untuk mendapatkan kepastian mengenai subyeknya: siapa yang berhak atas tanah itu. Hak milik tidak akan diperoleh kalau kita membeli tanah dari orang yang bukan pemilikinya.¹⁷

Sistem pendaftaran tanah kita menganut asas negatif atau disebut dengan sistem *publikasi negatif*, umumnya digunakan apa yang dikenal sebagai lembaga "*acquisitieve verjaring*" atau lembaga "*reverse possession*"¹⁸. Asas negatif ini tercermin dalam pernyataan sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai satu-satunya alat pembuktian.¹⁹ Jadi tanda bukti yang diberikan itu bukan satu-satunya alat bukti yang sah atau bukti yang bersifat mutlak (Periksa: Pasal 23, 32, dan 38 UUPA). Kecuali sistem pendaftaran tanah kita menganut *asas positif*: sertifikat, adalah merupakan alat bukti yang final.²⁰ Menurut Boedi Harsono, bahwa UUPA kita tidak mengharuskan

¹⁷I b i d, h.158.

¹⁸Boedi Harsono, "Alat-alat Bukti Hak Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", makalah Seminar Nasional kerja sama UGM & Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta, 13 September 1997, h.4.

¹⁹A.P. Parlindungan, "Pendaftaran Tanah di Indonesia", cv Mandar Maju, Bandung, 1990, h.8.

²⁰Douglas J Whelen., dalam A.P. Parlindungan., I b i d, 9.

diselenggarakan pendaftaran tanah dengan *sistem positif* (*asas positif*). Sistem positif menghendaki penjelasan yang teliti dan oleh karenanya memerlukan banyak waktu dan tenaga. Yang kita perlukan ialah pendaftaran tanah dengan cara yang sederhana dan mudah dimengerti oleh rakyat, sehingga mudah dijalankan.

Terakhir ini, tepatnya pada tanggal 13 September 1997 yang lalu, Boedi Harsono menjelaskan bahwa pendaftaran tanah menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 menganut *sistem publisitas negatif* yang mengandung unsur-unsur positif.

5. Tata-cara pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dimulai dengan kegiatan pengumpulan data fisik dan data yuridis (Pasal 23 dan 24):

- a. **Data fisik**, meliputi penetapan batas, pengukuran dan pemetaan tanah bersangkutan, yang diatur dalam Pasal 17, 18, 19 dan 20 PP Nomor 24 Tahun 1997.

Untuk penetapan data fisik tanah pertama-kali berdasarkan "*contradictoire delimitasi*" yakni penunjukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan disetujui oleh pemegang hak atas tanah yang berbatasan. Demikian pula mengenai tanah yang akan diberikan dengan hak-baru, penetapan batasnya diinformasikan oleh calon penerima hak bersama-sama

dengan pembalik pendaftarannya.

Barulah pada tahapan berikutnya dilakukan pengukuran, yang digambar dalam peta dasar pendaftaran tanah lalu dibuatkan surat ukur tanah untuk diproses lebih lanjut;

- b. **Data yuridis**, meliputi pengindentifikasian dengan membedakan pembuktian hak-hak lama dengan hak-hak baru. Pembuktian hak lama terutama yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu UUPA 1960 mulai berlaku. yang diperlukan: alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik. dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dan dalam hal tidak ada tersedia secara lengkap alat bukti, maka pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut (turun-turun) oleh pemohon pendaftaran dan pedahulupendahulunya dengan syarat:

- penguasaan secara itikad baik:

- tidak dipermasalahkan oleh masyarakat Hukum Adat.

Pembuktian data yuridis hak baru

a. hak atas tanah baru dibuktikan dengan :

1. penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelola;

2. asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik.

b. hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;

c. tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;

d. hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;

e. pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Pengumpulan secara lengkap data fisik dan data yuridis lalu dibukukan dalam pembukuan hak, maka

terbitlah sertifikat²¹ sebagai tanda bukti pendaftaran hak atas tanah yang berfungsi untuk kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum kepada pemegangnya.

D. Signifikansi Sosial Hukum (Pluralisme Hukum) Pendaftaran Tanah)

Prinsip-prinsip dasar penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah/lahan pada masyarakat Suku Sasak di Pulau Lombok sejak semula dipatok dalam ketentuan-ketentuan normatif yang diatur dalam konsep "paer". Organisasi kemasyarakatan semacam paer ini dalam kepustakaan hukum adat dikenal sebagai persekutuan hukum adat, yang merupakan sekumpulan orang yang mempunyai kepentingan yang sama, tersusun dalam suatu organisasi di mana tidak seorangpun diantara warganya berkeinginan untuk membubarkannya.²²

Paer sebagai persekutuan hukum adat mempunyai unsur-unsur yang bersifat fungsional. Unsur-unsurnya adalah adanya sekelompok orang yang mendiami wilayah atau kawasan tertentu yang menguasai dan memiliki lahan persawahan, perkebunan dan hutan; mempunyai beberapa

²¹Suatu tanda bukti hak seperti dimaksudkan oleh Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA yang merupakan alat bukti hak yang kuat atas tanah untuk kepastian hukum dan perlindungan hukum (Maria S.W. Sumardjono).

²²Ter Haar, "Asas-asas dan Susunan Hukum Adat, Pradnya-paramita, Jakarta, 1960, h.4.

wilayah administratif tertentu (dusun, kampung, desa) sebagai wadah organisasi yang berstruktur dalam jenjang hierarhis disertai pola kepengurusan tersendiri; adanya sistem norma yang mereka panuti dalam interaksi sosialnya baik dalam hubungan kedalam maupun hubungan keluar yang disebut "**tata-krame adat**" (menunjuk tokoh adat sebagai pemegang *otoritas*²³ dalam mengendalikan tingkah laku warganya); harta kekayaan yang mereka miliki mempunyai sifat *materiil* dan *immateriil spiritual*.

Unsur-unsur yang terdapat dalam persekutuan hukum yang disebut "**paer**" perihal tanah adat (komunal) sebagai salah satu lembaga hukum di dalam sistem hukum adat eksistensinya secara yuridis formil masih tetap diakui dalam sistem hukum Indonesia.²⁴

Hal ini dihubungkan dengan konsep *Franz Van Benda-Bechmann*, yang melihat signifikansi sosial hukum itu dari dua aspek:

Pertama, sampai dimana masyarakat dalam tingkah lakunya berorientasi kepada ketentuan yang ada perihal

²³Leo Pospisil dalam Koentjaraningrat menyebutnya "*attribute of authority*", atau kekuasaan menentukan aktivitas kebudayaan, yang disebut "**hukum**" itu adalah: keputusan-keputusan melalui mekanisme yang diberi wewenang dan kekuasaan dalam masyarakat (Majalah Antropologi Sosial dan Budaya Indonesai, Edisi-No. 47, FISIP-UI, Jakarta, September 1989, h.30.

²⁴Periksa: Pasal 5 UUPA.

pendaftaran tanah. Menurut informasi data penelitian lapangan bahwa tanah-tanah adat banyak yang telah didaftarkan melalui lembaga konversi semenjak berlakunya UUPA dan PP 10 Tahun 1961 ada tetapi yang keluar/terbit sertifikatnya sebanyak 32 orang pemegang hak-milik masing-masing bernama:²⁵

- | | | |
|-------------------|-------------------|--------------------|
| 1. M. Sayuri | 12. Amaq Hayatun | 23. Amaq Nahpi |
| 2. Lalu Wildan | 13. Lalu Tub | 24. Muhamad |
| 3. Mulyadi | 14. Mamiq Asmite | 25. Rejan |
| 4. Nurdin | 15. Mirayu | 26. Amaq Ahyar |
| 5. Haji Muhibulah | 16. Haji Hairudin | 27. Amaq Misnah |
| 6. Mamiq Alfian | 17. A m i r | 28. Haji Abdura |
| 7. Mamiq Satemi | 18. S e l a m e t | 29. Amaq Pahiah |
| 8. Lalu Simpang | 19. M. Sahdi | 30. Amaq Suhartini |
| 9. Lalu Suryade | 20. J a n e | 31. Kecin |
| 10. Haji Nurbaya | 21. Kasmijan | 32. Amaq Kartini |
| 11. Mirayang | 22. Ahmad | |

Proses yang ditempuh untuk mendaftarkan tanahnya disamping mengisi belangko permohonan hak, dilampirkan pula alat bukti hak berupa petuk pajak bumi/*landrente*, girik, pipil, kekitir, dan *verponding* Indonesia sebelum UUPA. Dengan demikian maka konsep "paer" yang berlandaskan kepada hukum adat dan kebiasaan lainnya telah *mampu beradaptasi* dengan norma hukum yang dibuat oleh Pemerintah. Berbagai persyaratan yang diperlukan untuk pendaftaran tanah yang berasal dari hak-milik

²⁵Sumber: Mamiq Sajuri: Tokoh Adat/Pejabat Sekdes Desa Persiapan Selong Belanak; Tanah-tanah yang telah didaftarkan tersebut merupakan hak adat.

adat terpenuhi. sehingga terbitlah alas-hak berupa sertifikat yang mereka dambakan untuk memperoleh pengakuan atas hak-haknya.

Kedua, sampai dimana ketentuan hukum (UUPA, PP 10 Tahun 1961 sekarang menjadi PP 24 Tahun 1997) menimbulkan sosial, ekonomi, politik yang membentuk keinginan warga masyarakat.

Melalui atau setelah mereka memperoleh sertifikat hak akan lebih terjamin rasa aman tertib dan harmonis (*Donald Black*, menyebutnya "*social harmony*"). Terutama terhindar dari adanya gangguan-gangguan dari pihak luar, disamping itu secara ekonomis nilai tanah mereka akan menjadi lebih tinggi/memperkuat posisi tawar-menawar terhadap para pemilik modal (Lukman Soetrisno; 1996: h.5. pada kutipan dimuka).

Terbitnya sertifikat atas nama perorangan tersebut akan membawa pengaruh kepada eksistensi hak kelompok (komunal). Akibatnya hak komunal atas tanah menjadi lemah, lambat laun akan diganti dengan hak perorangan atau hak individu. Keadaan dan kenyataan ini dialami pula pada masyarakat di Pulau Jawa, berikut Lukman Soetrisno mengatakan:²⁶

²⁶Lukman Soetrisno, "Hak Komunal Atas Tanah" Di Jawa dan Irian Jaya, makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, h.5.

"Sertifikat tanah di Pulau Jawa akan *memperkuat hak perorangan atas tanah*. Bagi pemilik tanah hal ini berarti bahwa ada kepastian hukum terhadap hak milik mereka. Pengakuan hukum atas hak milik seseorang merupakan langkah strategis untuk menunjang perkembangan perekonomian Pulau Jawa".

Terjadinya *pergeseran nilai-nilai normatif konsep "paer"* perihal semakin kuatnya hak-hak perorangan atas tanah, hal ini diterima oleh tokoh-tokoh adat dan sebagian besar masyarakat. Pergeseran ini disebabkan oleh *pengaruh norma agama* (Hukum Islam) yang mereka anut (99 % warga setempat penganut agama Islam). Mencermati sejak awal pembentukan Undang-undang Pokok Agraria 1960, yang prinsip-prinsip dasarnya mengakui hak perorangan/hak individu atas tanah, untuk memenuhi kebutuhan hidup *materiil* dan *spiritual*, seperti dikemukakan oleh Boedi Harsono:²⁷

"....., dalam Hukum Islam terdapat pula ketentuan-ketentuan yang mengatur soal agraria. Ketentuan Agraria Islam itu ada yang merupakan unsur-unsur pokok tidak boleh diubah, salah satu unsur pokok yang tidak boleh diubah ialah, bahwa **diakui hak milik perorangan atas tanah**. Kalau hukum agraria nasional kita tidak mengakui hak milik perseorangan atas tanah, maka hal itu akan bertentangan dengan unsur pokok hukum Islam. Dalam pada itu hukum agraria kita (Pasal 5) mengakui hak milik perseorangan atas tanah".

²⁷ Budi Harsono, "UUPA, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya", Bagian I, Jambatan, Jakarta, 1986, h.77.

Dari uraian tersebut nampak bahwa prinsip dasar hukum Islam bidang agraria diakui keberadaannya oleh Undang-undang Pokok Agraria. Demikian halnya dengan hukum adat, dipakai menjadi dasar hukum agraria nasional karena sesuai dengan kepribadian kita, karena hukum adat merupakan hukum asli kita.²⁸ Digaris bawahi oleh A.P. Parlindungan hukum adat yang dimaksud: seperti yang dikatakan oleh Boedi Harsono, "hukum adat yang *disaeneer*" atau oleh Sudargo Gautama disebut sebagai Hukum Adat "*diretool*".²⁹

Kesimpulan seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional menyebutkan: "Hukum Adat diartikan hukum Indonesia asli" yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang disana sini mengandung unsur agama.³⁰

Digunakannya sarana hukum yang tersedia: norma adat, norma agama dan undang-undang (*pluralisme hukum*) secara bersamaan untuk mencapai tujuannya (mendapatkan sertifikat), maka hukum itu telah mengandung makna bagi kehidupannya.

²⁸ I b i b, h.51.

²⁹ Sudargo Gautama., dalam A.P. Parlindungan, "Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria", Mandar Maju, Bandung, 1991, h.52.

³⁰ BPHN, "Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional", Bina Cipta, h.250.

Berdasarkan hasil wawancara lapangan nampak sekali, minat, maupun keinginan warga masyarakat untuk meningkatkan status hak atas tanahnya, banyak diantaranya yang telah mengajukan surat permohonan untuk memperoleh sertifikat, meskipun hingga saat ini belum ada jawaban apakah permohonan diterima atau ditolak. Sikap masyarakat untuk mengurus kepentingannya melalui sarana hukum yang tersedia, adalah telah terjadi proses reproduksi dari aturan hukum yang ada. Dan bagi mereka yang telah mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya telah aman, tertib, terlindung dari gangguan baik dari dalam maupun dari luar, sehingga pemanfaatan hukum benar-benar dapat memberikan perlindungan secara efektif dan berhasil. Pengukuran efektifitas hukum berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai, berikut *Antony Allot* mengatakan:³¹

"The purpose of law analytically as the shaping of behavior in society in conformity with the goals of those having influence within it;...., the main purpose of legal system is to give and express the structure of a society, and to permit the harmonious working of the structure".

Dengan demikian, daya efektifitas hukum sangat bergantung pada bekerjanya suatu ketentuan hukum dalam

³¹Antony Allot., dalam G.G Haward dan R.S. Summers, "Law: Its Nature and Limits. 1976, h.47.

rangka membentuk perilaku masyarakat yang harmonis sesuai dengan struktur masyarakat dalam lingkungannya.

Jadi hukum bagi mereka (pemegang peran) merupakan institusi yang berpengaruh untuk melindungi berbagai kepentingannya.

Dari hasil olahan data tersebut, dihubungkan dengan signifikansi sosial hukum (*social singificance of law*) yang digambarkan oleh Franz Van Benda-Bechmann, perihal "pendaftaran tanah" saran hukum yang ada benar-benar mereka manfaatkan/gunakan; sejalan dengan tujuan mereka; terjadi reproduksi terhadap hal/perbuatan yang sama; hukum itu efektif untuk melindungi kepentingan dan berhasil memenuhi keinginan untuk mencapai tujuan warga masyarakat.

BAB IV

PARIWISATA DAN PERMASALAHAN TANAH
DI RESORT WISATA SELONG BELANAK

A. Pembangunan Pariwisata

1. Asas dan tujuan

Pembangunan kepariwisataan pada hakekatnya merupakan upaya untuk mengembangkan dan memanfaatkan obyek dan daya tarik wisata keindahan alam (pantai, pegunungan), keanekaragaman flora dan fauna, kemajemukan tradisi dan seni budaya. Potensi yang ada diharapkan memberi manfaat bagi kehidupan seluruh rakyat Indonesia. Karena pembangunan kepariwisataan Pada Repelita ke VI, merupakan sektor andalan untuk meningkatkan pendapatan nasional.

Penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan dilaksanakan berdasarkan asas manfaat, usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, perikehidupan dalam keseimbangan dan kepercayaan pada diri sendiri (GBHN 1993-1998).

Asas manfaat:

Mengutamakan penyelenggaraan pembangunan pariwisata dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;

Asas usaha bersama dan kekeluargaan:

Dilaksanakan untuk mencapai cita-cita dan aspirasi-aspirasi bangsa yang dapat dilakukan oleh seluruh warga

masyarakat yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan:

Asas adil dan merata:

bahwa hasil-hasil penyelenggaraan kepariwisataan harus dapat dinikmati secara merata oleh seluruh rakyat;

Asas perikehidupan dan keseimbangan:

artinya bahwa penyelenggaraan kepariwisataan tidak hanya memberi manfaat ekonomi, tetapi juga meningkatkan kehidupan sosial budaya serta hubungan antar manusia dalam upaya meningkatkan kehidupan kebangsaan;

Asas kepercayaan terhadap diri sendiri:

segala usaha dan kegiatan penyelenggaraan kepariwisataan harus mampu membangkitkan kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan diri sendiri, dengan tanpa mengabaikan keseimbangan aspek *materiil* dan *sepirituil* (Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata).

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan pembangunan kepariwisataan:

- a. memperkenalkan, meningkatkan, melestarikan dan mendayagunakan obyek pariwisata yang ada;
- b. menghasilkan devisa negara untuk meningkatkan pendapatan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat;
- c. mendorong pengembangan pendayagunaan produksi nasional;

d. meningkatkan rasa persahabatan dengan dunia luar (antar negara) serta memupuk rasa cinta tanah air.

Obyek kepariwisataan berwujud keadaan alam, serta flora dan fauna yang memiliki daya tarik tersendiri dan merupakan kekhasan. Terutama pada lokasi penelitian yang memiliki daya tarik adalah keindahan pantainya yang dapat dijadikan sarana rekreasi laut (taman laut, olah raga sky air, hutan wisata dll).

Setiap pembangunan daya tarik obyek wisata tersebut harus memperhatikan, terutama: adanya kemampuan untuk mendorong peningkatan perkembangan *ekonomi* dan *sosial budaya*, *kelestarian budaya* dan mutu lingkungan hidup, kelangsungan usaha pariwisata itu sendiri dengan memperhatikan *nilai-nilai agama*, *adat-istiadat* serta pandangan nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

Pembangunan ekonomi yang dikehendaki dari sektor kepariwisataan, bukan manfaat pembangunan ekonomi untuk sekedar tujuan komersial. Tetapi lebih dari itu, yakni hendaknya diletakkan dalam semangat untuk menyusun perekonomian yang sejalan dengan prinsip-prinsip dasar *asas kekeluargaan* yang merupakan *usaha bersama*, dengan tetap menjamin hak-hak warga negara atas sumber daya alam, kehidupan yang layak. Konstitusi kita telah menjamin maupun memberikan kesempatan yang seluas-

luasnya (memberi kesempatan yang "sama") kepada rakyat atau warga masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan disemua sektor: pertanian, pariwisata, pendidikan dll. Penjabaran konkrit, kesempatan yang sama bagi warga masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan, pengembangan, pengelolaan maupun pemilikan kawasan wisata diatur dalam Pasal 32 ayat (2) UU No. 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata. Undang-undang yang bersifat nasional ini diperlukan sebagai dasar hukum dalam rangka pembinaan dan penyelenggaraan kepariwisataan, tidak terbatas pada obyek dan daya tarik wisata saja, yang lebih penting lagi yakni menyangkut penyediaan tanah milik warga masyarakat untuk kepentingan kepariwisataan perlu adanya keharmonisan hubungan warga masyarakat dengan pengelola (investor) sebagai penjabaran "asas manfaat" (Pasal 2 UU No. 9 Tahun 1990). Implikasi keikutsertaan masyarakat dibidang kepariwisataan merupakan prinsip emansipatori yang memiliki pengertian sebagai berikut:

- *Co ownership* artinya pemilikan bersama;
- *CO determition* artinya penentuan arah dan pengambilan keputusan;
- *Co responsibility* artinya pertanggungjawaban ber-

sama.¹

Arti dari kebersamaan, baik pemilikan tanah maupun rasa tanggungjawab bersama dalam penyelenggaraan kepariwisataan, untuk mencapai hasil-hasilnya, maka diperlukan adanya keserasian antara pihak-pihak yang terkait yakni disatu pihak pemilik tanah dengan para pengembang/pengelolaan pariwisata (investor), dan dilain pihak adanya keikutsertaan aparat birokrasi (PEMDA) terutama dalam menyiapkan patokan-patokan normatif sebagai landasan untuk penentuan arah dan pengambilan keputusan (*Co determination*) penyelenggaraan pariwisata. Lebih-lebih khususnya di Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB), sektor pariwisata merupakan salah satu sektor andalan yang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan menambah penghasilan negara (menghasilkan devisa) melalui sektor kepariwisataan.

Dari tahun ketahun jumlah pendapatan daerah terus meningkat melalui sektor kepariwisataan. jumlah wisatawan mancanegara (wisman) dan wisatawan nusantara (wisnu) setiap tahunnya terus meningkat, berikut dikemukakan perolehan data penelitian:

¹Pariwisata dan Rakyat, "Tanah Air", III/1993, h.4.

Jumlah wisman dan wisnu yang datang ke Pulau Lombok:

1994:	wisman =	158.813	wisnu =	120.279
1995:	" =	167.267	" =	140.940
1996:	" =	227.453	" =	164.907

Total: 1994 = 279.092; 1995 = 308.207; 1996 = 392.360.

(Sumber: Dinas Pariwisata Propensi NTB)

Dan untuk mengimbangi arus wisatawan tersebut PEMDA setempat terus berupaya mengembangkan sarana dan parsarana penunjangnya. terutama pembangunan sarana penginapan berupa hotel melati sampai hotel bertarap internasional.

- Tahun 1994 telah dibangun 216 hotel (terdiri dari: 20 hotel berbintang dan 196 hotel melati);
- Tahun 1995 telah dibangun 235 hotel (terdiri dari: 22 hotel berbintang dan 213 hotel melati);
- Tahun 1996 telah dibangun 238 hotel (terdiri dari: 26 hotel berbintang dan 238 hotel melati).

Klasifikasi hotel berbintang tersebut sebagai berikut:

bintang satu	:	13 buah
bintang dua	:	3 buah
bintang tiga	:	6 buah
bintang empat	:	4 buah

Jumlah hotel-hotel tersebut akan bertambah terus setiap tahunnya, maka untuk itu *memerlukan tanah/lahan*

yang cukup luas terutama untuk menambah areal lokasi maupun memperluas kawasan pariwisata.

Ada dua belas kawasan wisata pantai yang telah ditetapkan sebagai kawasan wisata, melalui penetapan Peraturan Daerah (Perda) NTB Nomor 9 Tahun 1989 tentang Pembangunan Kawasan Pariwisata, termasuk diantaranya Pantai Selong Belanak dan sekitarnya.

2. Penyediaan Tanah/Lahan Usaha Kawasan Pariwisata

Setiap badan usaha yang hendak menjalankan usaha kawasan pariwisata ia harus mencadangkan lahan/tanah sekurang-kurangnya 100 hektar atau 1.000.000 M² (satu juta meter persegi) untuk membangun meliputi: hotel atau sejenis penginapan lain, sarana penunjang (lapangan golf, tempat rekreasi, hiburan umum, rumah makan) dan membangun bangunan lain yang dapat menunjang kepariwisataan.

Untuk mendapatkan persetujuan pencadangan lahan harus permohonan Ijin Usaha dan Ijin Lokasi.

Setelah Ijin Usaha dan Ijin Lokasi dikeluarkan oleh instansi berwenang, disyaratkan kepada para investor, yakni dapat melakukan Usaha Pariwisata, ia harus mengusahakan tanah/lahan untuk peruntukan:

- | | |
|-------------------------|------------------------|
| a. akomodasi; | g. jalur jalan wisata; |
| b. fasilitas penunjang; | h. bebas bangunan; |

- c. bangunan umum;
- d. perkemahan;
- e. wisata bahari;
- f. persinggahan (spot over)
- g. jalur jalan wisata;
- i. lingkungan penyangga;
- j. jalur hijau;
- k. hutan wisata;
- l. pemukiman.

Sedangkan dilokasi penelitian (resort wisata Selong Belanak) menurut "Rencana Tata Ruang Resort Pariwisata Selong Belanak". Khususnya untuk wilayah peruntukan Kawasan Pariwisata ditetapkan luas tanah/lahan rencana peruntukan kawasan wisata seluas **210 hektar** (dua ratus sepuluh juta meter persegi)²

dengan peruntukan meliputi:

- a. akomodasi seluas 59,13 hektar;
- b. fasilitas penunjang seluas 19.2 hektar;
- c. padang golf 61,925 hektar;
- d. konservasi, jalur hijau dan jalan resort 47.445 hektar;
- e. bebas bangunan (pantai umum) 22.3 hektar.

Batas masing-masing wilayah peruntukan tersebut disesuaikan dengan peta rencana tata ruang dengan skala 1 : 500. Peruntukan Akomodasinya adalah untuk

²S.K Gubernur Kepala Daerah Tk I NTB Nomor 423 Tahun 1990 tentang "Rencana Tata Ruang **RESORT PARIWISATA SELONG BELANAK**" (Periksa: Pasal 3 ayat (2); Pa-sal 4 ayat (1) dan Pasal 5) SK tersebut.

hotel-hotel berbintang 4 (empat) dan berbintang 5 (lima) serta *condominium*. Peruntukan Fasilitas selain dapat dinikmati tamu-tamu hotel, diperuntukan juga untuk umum yang terdiri dari plaza dan mini market, restoran/rumah makan/kedai minuman, club kouse, fitness centre, swimming pool, tennis court, sport club dan lain-lain.

Peruntukan padang golf pengelolaannya menjadi beban dan tanggungjawab salah satu investor yang ada di dalam resotr pariwisata Selong Belanak atau kepada investor lain yang berminat, akan ditentukan oleh Gubernur Kepala Daerah. Sedangkan untuk pemanfaatan lapangan *Golf* disamping untuk tamu-tamu berlaku juga untuk umum.

Sebagi tindak lanjut dari pembangunan kepariwisataan tersebut, khususnya di kawasan wisata Selong Belanak dikelola oleh PT. Sinar Rowok Indah, melalui surat permohonan Nomor 48/SRI-LTH/XII/1990. Setelah memperoleh ijin langkah pertama kalinya yang ditempuh melakukan **pembebasan atas tanah**³ kawasan berdasarkan:

a. Surat Menteri Kehakiman, tanggal 6 Desember 1990

³Semua tanah-tanah tersebut merupakan hak lama atas tanah (tanah adat), hak-hak warga masyarakat atas tanah tersebut diakui oleh PEMDA (Surat Keputusan Kepala Sub. Direktorat Agraria Kabupaten Lombok Tengah, tanggal 18 November 1972, Nomor I/SDA/A.44/1972.

Nomor C. 634 B.HT.01.TH.90 tentang persetujuan pendirian PT. Sinar Rowok Indah:

- b. Surat Keputusan (SK) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat, Nomor 162 Tahun 1990, tanggal 23 Juni 1990 tentang Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Hotel Berbintang dan Fasilitas lainnya di Desa Selong Belanak, Desa Mangkung dan Desa Kateng Kecamatan Praya Barat, Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah;
- c. Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN). tanggal 17 Oktober 1991, Nomor 35/HGB/BPN/91 dan Nomor 36/HGB/BPN/91 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT. Sinar Rowok Indah;
- d. Sertifikat Hak Guna Bangunan selama 20 Tahun terhitung mulai tanggal 14 Desember 1991 sampai dengan 14 Desember 2011 atas nama PT. Sinar Rowok Indah:

Lokasi tanah sejumlah 100 hektar yang telah memperoleh ijin Usaha Kawasan Pariwisata oleh PT. Sinar Rowok Indah terletak di Desa Selong Belanak, Kecamatan Praya Barat, Kabupaten Lombok Tengah, dengan batas-batas sebagai berikut:

U t a r a : bukit atau pegunungan
 Selatan : bukit atau pegunungan
 B a r a t : Samudra Indonesa

T i m u r : bukit atau pegunungan

Lahan atau tanah peruntukan Usaha Kawasan tersebut relatif sangat indah terutama letak, udaranya sejuk, dikelilingi oleh pegunungan, di depan terdapat pantai yang sangat indah dengan pemandangan pulau-pulau kecil yang sangat indah pula.

Sebelum masuknya pariwisata lahan tersebut merupakan lahan pertanian mata pencaharian hidup tetap penduduk setempat dengan menanam padi, tembakau, perkebunan pisang dan atau jenis-jenis tanaman pala-wija: jagung, ubi, kacang-kacangan dll. Dengan latar belakang kesuburan lahan yang pas-pasan untuk memenuhi kebutuhan hidup para petani. banyak di antara warga masyarakat kurang bekal pendidikan, mengakibatkan kurangnya pengetahuan akan arti perubahan yang terjadi. Sehingga ketika tanah-tanah garapan mereka hendak dibebaskan untuk dialihkan fungsinya: *reaksi warga masyarakat mulai timbul*. warga masyarakat cenderung untuk mempertahankan tanah/lahan tidak bersedia melepaskan tanah.

Pembebasan tanah/lahan untuk usaha kawasan sesungguhnya tidak semudah yang dibayangkan oleh para investor. Tidak cukup berpegang pada ukuran atau patokan-patokan normatif produk pemerintah yang penuh dengan kandungan isi/materi (subtansial) yang dalam

kenyataannya tidak dapat diterapkan seperti yang diharapkan semula oleh prangkat-prangkat struktural (aparatur birokrasi). Karena disini ditemukan permasalahan mendasar dalam pemanfaatan lahan, yang kurang difahami oleh penentu kebijakan yakni disatu pihak masyarakat tidak mau melepaskan tanahnya untuk dijadikan usaha kawasan wisata karena adanya berbagai pertimbangan-pertimbangan *sosio-kultural* maupun pertimbangan *sosial-ekonomi*.

Pandangan yang bersifat *sosio-kultural* terutama dipengaruhi adat-istiadat yang dipatok dalam persekutuan hukum (periksa; *Ter Haar*) yang mereka sebut "paer" (periksa konsep paer: Bab II) yang menentukan fungsi dan kedudukan tanah selain untuk mata pencaharian hidup (*tujuan materiil*). Juga untuk memenuhi tujuan *immateriil* dimana mereka sangat tergantung pada keyakinan religius yang merupakan tujuan jangka panjang yang ditata semenjak seorang insan hidup di dunia, yang berhubungan langsung dengan sang pencipta, tata-aturan serta makna yang terkandung di dalamnya merupakan perintah yang wajib ditaati. Hal ini yang membentuk nilai hakiki yang selanjutnya dijadikan pedoman *ukuran bersama* (signifikan) untuk membentuk gagasan yang dijadikan prinsip-prinsip dasar (norma dasar) pemanfaatan tanah/lahan.

Seperti telah dikutip pada Bab II, bahwa hak kelompok dalam "konsep paer" untuk pengaturan ke dalam setiap anggota paer hanya diperkenankan mengerjakan tanah sekedar untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, hak bersifat "mulur-mengkeret" (Djojodiguno), "elastis" (Periksa: Moh. Koesnoe) "menguncup mengembang timbal balik tiada hentinya" (Ter Haar).

Sedangkan untuk pengaturan ke luar adalah adanya larangan kepada pihak luar untuk menggarap tanah tanpa ijin dari kepala persekutuan yang disebut: "datu. atau kepala adat. penghulu".

Sedangkan pandangan yang bersifat sosial ekonomi terlihat jelas pada sikap warga masyarakat yang tidak bersedia melepaskan tanahnya dengan harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah, yang dianggap oleh warga masyarakat tidak memadai atau tidak cukup untuk membeli tanah pengganti di lokasi yang lain.

Penetapan harga dasar tanah yang dikeluarkan oleh Pemerintah ditentukan bahwa besar kecilnya pembayaran ganti rugi ditentukan/tergantung dari status hak menurut alas-hak/bukti yang dipegang. Bagi mereka yang memegang alas hak pemilikan berupa petuk pajak bumi (*landrente*), girik, pipil atau surat ijin menggarap (*sim*) akan memperoleh ganti rugi yang lebih kecil dari alas hak berupa sertifikat hak-milik, berikut

dikemukakan tentang ketentuan-ketentuan ganti rugi yang ditetapkan oleh PEMDA:

Harga dasar tanah di resort wisata Selong Belanak:

Tanah Milik		jarak dari pantai
Alas Hak		
Sertifikat (Rp)	Girik, Pipil (Rp)	
2.060	2.000	0 - 100 m
1.960	1.800	101 - 200 m
1.860	1.700	201 - 300 m
1.760	1.600	301 - 400 m
1.560	1.400	401 - 500 m
1.360	1.300	501 - 600 m
1.260	1.200	601 - 700 m
1.160	1.100	701 - 800 m
1.060	1.000	801 - 900 m
960	900	901 - 1000 m

Sumber: SK Bupati Kepala Daerah Tk II Lombok Tengah
Nomor 70 Tahun 1990

Yang menjadi keberatan warga masyarakat atas penetapan harga dasar/ganti rugi tersebut adalah karena besarnya ganti rugi untuk 1 (satu) hektar (sepuluh ribu meter persegi) lebih kecil jumlah dari hasil panen penduduk selama 1 (satu) tahun.

Semestinya Pemerintah dalam melakukan pembebasan tanah dengan menerapkan atau dilakukan atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi yang dibayarkan seperti yang ditetapkan melalui SK Gubernur Nomor 120 Pasal 5 ayat (1) menentukan: "bahwa apabila tidak

tercapai kata sepakat mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi maka dapat ditempuh cara penyediaan lokasi tanah pengganti atau diadakan lokasi baru bagi pemilik tanah yang terkena rencana usaha kawasan pariwisata".

Senada dengan Surat Keputusan Gubernur tersebut, yakni Surat Badan Pertanahan Nasional (BPN), tanggal 6 Desember 1990 Nomor 580.2-5568-DIII tentang "Pembentukan Team Pengawasan dan Pengendalian Pembebasan Tanah", yang pada intinya menentukan, bahwa upaya pengawasan dan pengendalian pembebasan tanah untuk keperluan swasta, yang perlu mendapatkan perhatian:

- Pada dasarnya pembebasan tanah untuk keperluan swasta yang bersangkutan dengan pemilik tanah/yang berhak *atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan*;
- Pembebasan tanah oleh pihak swasta merupakan perbuatan hukum yang "*bersifat keperdataan*" dan peran Pemerintah melakukan pengawasan dan pengendalian dimaksudkan untuk mencegah terjadinya ekses-ekses negatif....;
- Team Pengawasan dan Pengendalian mempunyai tugas: *Mencegah turut campurnya pihak ketiga seperti kuasa atau perantara yang dapat merugikan kepentingan para pihak terutama para pemilik tanah/yang berhak.*

Dari ketentuan tersebut dapat difahami bahwa hubungan

hukum antara warga pemilik lahan kawasan dengan para investor bersifat keperdataan, dan untuk mewujudkan hubungan hukum itu Pemerintah Daerah (PEMDA) diminta mencegah adanya campur tangan pihak ketiga (*calo tanah*) dalam transaksi-transaksi jual-beli maupun pembebasan kawasan.

Secara substansial (*substance*) telah diatur ketentuan-ketentuan dasar yang mengatur tentang jual-beli maupun bentuk bentuk peralihan hak atas tanah tetapi dalam kenyataannya hasil penelitian dilapangan penerapan aturan itu tidak konsisten. PT Sinar Rowok Indah sebagai pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah kawasan pantai Selong Belanak telah melakukan pelanggaran-pelanggaran. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya "Ijin menjalankan usaha swasta dalam bidang pembebasan tanah", yakni Bupati Kepala daerah Tingkat II Lombok Tengah tepatnya tanggal 2 Juni 1990 menerbitkan Surat Keputusan (SK) Nomor 59/503/09: memberikan ijin kepada Sdr Lalu Wirekrame (Peg. Negeri Sipil), untuk menjalankan usaha swasta sebagai kuasa PT Sinar Rowok Indah dalam kegiatan pembebasan tanah untuk kawasan wisata Selong Belanak dan sekitarnya.

Tidak konsistennya isi/materi (substansi) aturan yang ada sehubungan dengan pola pembebasan tanah yang dilakukan oleh PEMDA tersebut, juga bertentangan dengan

Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tanggal 23 Juni 1990 Nomor 162 Tahun 1990 tentang "Pemberian Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah untuk Pembangunan Hotel dan Fasilitas Penunjang kepada PT Sinar Rowok Indah": dimana Gubernur menugaskan kepada Bupati Lombok Tengah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan pembebasan tanah.

Dalam kaitannya dengan pembebasan tanah warga Selong Belanak dan sekitarnya, hasil penelitian menemukan kejanggalan-kejanggalan yang menimbulkan pengaruh negatif, antara lain:

- Ketentuan yang ada sebelumnya (Periksa SK Gubernur NTB Nomor 162 Tahun 1990) menentukan bahwa Surat Keputusan Gubernur *melarang perantara/kuasa* dalam bermusyawarah dalam menentukan harga tanah dan pembayarannya:
- Dalam musyawarah harga maupun pembayarannya tidak dilakukan didepan pejabat (PEMDA);
- Sebelum keluar keputusan ini tidak diperkenankan melakukan pembebasan tanah.

Terjadinya ***tumpang tindih aturan-aturan*** yang dibuat oleh PEMDA tersebut dapat melecehkan wibawa aparat setempat yang mengakibatkan tidak tercapainya tujuan/kepastian hukum perihal pengadaan tanah untuk

kepentingan kepariwisataan. Pada puncaknya¹ ketidakpastian hukum itu, timbul keberatan-keberatan yang mengarah kepada sengketa hak⁴ yang berkepanjangan.

Di satu pihak pemegang peran tidak ingin menjual/melepaskan tanahnya dengan harga dasar yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dipihak lain pemegang peran (PT Sinar Rowok Indah) diminta sesegera mungkin melakukan pembebasan. Apabila dalam tenggang waktu 2 Tahun semenjak diterbitkannya ijin usaha pariwisata tidak dibangun sarana pariwisata di lokasi bersangkutan maka ijin lokasi akan dicabut/menjadi tidak berlaku lagi.

B. Sisi Kehidupan Hukum Masyarakat

Semenjak dicanangkan program kepariwisataan diharapkan dapat merubah status sosial-ekonomi masyarakat kawasan wisata Selong Belanak dan sekitarnya. Dan dalam perubahan itu diharapkan pula adanya suatu keharmonisan (*social harmony*) hubungan kehidupan antar manusia antar sesama, kelestarian budaya dan mutu lingkungan hidup dengan memperhatikan *sendi-sendi nilai agama, adat-istiadat* sebagai pandangan nilai yang hidup di masya-

⁴Periksa: Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Ujung Pandang tanggal 23 Maret Nomor 31/G.TUN/1994/P.TUN.U. Pdq; Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) Nomor 47/B/TUN/1995/PT.TUN. SBY, Surabaya.

rakat.

Masuknya program pariwisata yang merupakan suatu hal yang baru, tentu akan banyak membawa pengaruh pada perubahan kehidupan yang kita sebut "perubahan sosial".⁵ Perubahan ini bukanlah sekedar perubahan konstan, melainkan menuju kepada perubahan yang benar-benar berubah, artinya dalam berbagai segi kehidupan dapat ditemukan perubahan pranata masyarakat, perubahan pola nilai dan lain sebagainya. Menurut *Yehezkel Dror*, dalam bukunya berjudul "*Law and Social Change*" dikatakannya ada tiga faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan itu, antara lain:

- perubahan dalam lingkungan fisik (pemanfaatan alam):
- kontak dengan masyarakat lain;
- perubahan dengan masyarakat itu sendiri (pola hidup, mendapat/menciptakan lapangan pekerjaan dll).

Bentuk perubahan itu banyak macamnya, misalnya pada masyarakat yang memiliki pola hidup bertani, peladang, nelayan berubah menjadi pengusaha hotel dan restoran, gaet (pemandu wisata).

⁵Adanya perubahan sosial itu harus diimbangi oleh pengadaan hukum yang baru (melalui "*social engineering*") maka disini akan terlihat pelibatan hukum secara aktif. Hukum dalam konteks ini dilihat sebagai "*as a tool of social engineering*" dan sekaligus merupakan "*as a tool of social control*" dalam penyelenggaraan program kepariwisataan di Pulau Lombok. (*Roscoe Pound*, dalam *Abdul Gani*, "Ilmu Hukum", Fakultas Pascasarjana, UNAIR, Surabaya, 1995.

Perubahan kehidupan hukum (*social engineering*) masyarakat juga dapat terjadi disebabkan ketiga faktor tersebut, karena hukum itu pada hakekatnya merupakan kebudayaan (baca: *budaya hukum*, "*legal culture and social development*": Lawrence M. Friedman) masyarakat. Jadi hukum itu dapat mempengaruhi dan dapat dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi. Misalnya masuknya program kepariwisataan bisa mempengaruhi institusi kepemilikan tanah yang ada dalam konsep "paer" (sebagai norma Hukum Adat) maupun hukum agama (Hukum Islam).

Seperti yang dialami oleh warga masyarakat di lokasi penelitian yakni, semenjak ditetapkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTB,⁶ kehidupan harmonis yang semula mereka alami kaitannya dengan pemilikannya dan hak-hak atas tanah mulai goyah disebabkan oleh adanya perbedaan persepsi dan sikap pandang warga masyarakat pemilik lahan dengan pengelola usaha kawasan wisata yakni para investor yang dibantu oleh PEMDA setempat.

Pemerintah tidak mengakui lagi eksistensi hak-hak tanah warga masyarakat yang berasal dari tanah adat yang secara turun-timurun mereka kuasai. Nampaknya ada

⁶Keputusan Nomor 423 Tahun 1990 tentang "Rencana Tata Ruang RESORT WISATA SELONG BELANAK" Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah.

keraguan dari pihak penentu kebijakan mengenai batas-batas tanah negara dan tanah ulayat yang dikuasai secara individu maupun kelompok. Persoalan ini sejak lama dicarikan solusinya. pengakuan Pemerintah terhadap tanah-tanah ulayat/adat yang hanya disinggung dalam pasal 3 dan penjelasan UUPA 1960 tanpa ada penegasan dalam pengaturannya, menimbulkan hambatan dalam pembangunan karena adanya dua kewenangan dalam satu masalah, *seolah-olah ada "negara dalam negara"*⁷

hal inilah yang menyebabkan ketidak jelasan batas antara tanah negara dengan tanah ulayat/adat. Kondisi-kondisi inilah yang jika tidak hati-hati akan menimbulkan kesalahan atau kekeliruan, yang akan menjadi korban atau menderita adalah rakyat/warga masyarakat, seperti yang dialami oleh warga masyarakat pemegang peran (aktor) di kawasan wisata Selong Belanak dan sekitarnya.

Sebelum masuknya program kepariwisataan aman-aman saja, bahkan tidak pernah ada ancaman maupun gangguan dalam menggarap tanahnya meskipun secara fisik dokumen kepemilikan masih berupa petuk pajak bumi, girik, pipil

⁷Abidin Salaga, "Penanganan Peladangan Berpindah-pindah Kaitannya dengan Tanah Adat dalam Penyelenggaraan Transmigrasi", makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia", Ciawi-Bogor, 3-5 September 1976, h.2.

dan kekitir.⁸ Dan bagi mereka yang agak mampu ekonominya dengan dibekali sedikit pengetahuan, banyak yang telah mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sertifikat hak. Namun sejak lokasi tanah-tanah mereka dijadikan kawasan wisata (SK Gubernur Nomor: 423 Tahun 1990) Pendaftaran untuk memperoleh sertifikat mulai menjadi *sulit/praktis terhenti* tidak dapat mereka lakukan, sekalipun mereka telah memenuhi persyaratan konversi atas tanah-tanah hak-milik adat (Periksa: Pendaftaran Hak-hak atas tanah melalui konversi menurut UUPA dan PP 10 Tahun 1961 sekarang menjadi PP 24 Tahun 1997).

Sikap Pemerintah yang tidak mengakui eksistensi hak-milik warga masyarakat secara formil menyatakan:

"Menurut peta situasi Pemerintah Daerah Tingkat II Lombok Tengah, resort wisata Selong Belanak dan sekitarnya *merupakan tanah negara* yang diperuntukan sebagai ladang pengembalaan ternak (Periksa: Buku Petunjuk Pelaksanaan dalam Penyelesaian kasus Tanah PT Sinar Rowok Indah, lampiran 2, butir 2).

Tetapi dalam Rekomendasi Ketersediaan tanah untuk

⁸Tanda pembayaran/pelunasan pajak sejenis petuk pajak 'bumi (*landrente*) bukan merupakan bukti pemilikan hak (Periksa: Penjelasan Pasal 4 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang "Pajak Bumi dan Bangunan".

Industri Pariwisata yang dikeluarkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah tanggal 7 April 1990 Nomor 393.82/150./82: dalam butir tiga dinyatakan: " Bahwa luas lahan/tanah yang dimohon oleh PT Sinar Rowok Indah seluas 100 hektar adalah belum merupakan Hak Milik dari PT Sinar Rowok Indah, tetapi tanah tersebut masih merupakan Hak Milik masyarakat. Ketentuan ini tidak sejalan dengan Buku Petunjuk Pelaksanaan tersebut diatas.

Berdasarkan informasi dari berbagai sumber yang di himpun dari hasil wawancara dilapangan bahwa lokasi kawasan yang di mohonkan pembebasan oleh PT Sinar Rowok Indah merupakan tanah adat yang dimiliki oleh warga masyarakat. Untuk pembuktian lebih lanjut dapat diperoleh data bahwa sebelum masuknya program pariwisata banyak tanah hak-milik yang ada dikawasan wisata Selong Belanak telah didaftarkan/¹ telah bersertifikat yang berstatus hak-milik melalui "lembaga konversi".

Berikut dapat diinformasikan, bahwa dari keseluruhan luas tanah/diluar tanah milik negara di wilayah NTB seluas 436.302,57 Hektar, seluas 98.588,54 Hektar diantaranya sudah didaftarkan (bersertifikat). Dengan prediksi rata-rata luas tiap persil 0,546 Hektar, maka terdapat sebanyak 623.150,80 Hektar bidang tanah di NTB

belum disertifikat. Dan khususnya di Pulau Lombok jumlah tanah yang sudah disertifikat di empat wilayah administrasi:

Kabupaten	sudah sertifikat (ha)	belum sertifikat (ha)	jumlah (ha)
Lombok Barat	20.098,64	34.765,56	54.864.20
Lombok Tengah	9.769,10	43.212,86	52.981.96
Lombok Timur	5.629.29	46.319.74	55.949.03

Sedangkan jumlah sertifikat hak atas tanah yang telah terbit dari tahun 1961 s/d akhir Pelita V di tiga wilayah administrasi:

Kabupaten	HM	HGB	HP	HGU	HPL	JML
Lombok Barat	60.361	3.729	1.137	19	7	65.253
Lombok Tengah	24.504	313	324	3	6	25.150
Lombok Timur	32.930	276	487	3	4	33.700

keterangan:

HM = Hak Milik

HP = Hak Pakai

HGB = Hak Guna Bangunan

HGU= Hak Guna Usaha

HPL = Hak Pengelolaan

Sumber: Kantor Wilayah BPN (NTB).

Melalui informasi data-data tersebut telah memberikan gambaran bahwa program pendaftaran tanah khususnya di Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah jumlahnya *masih relatif rendah* (lebih sedikit) dibandingkan dengan dua wilayah administrasi (Lombok Barat dan Lombok Timur).

Banyak faktor yang berpengaruh terhadap perilaku warga masyarakat dalam mendaftarkan tanah terutama berkaitan *budaya hukum* yang dipatok dalam ketentuan normatif "konsep paer" masih kuat mengenal hak komunal atau hak ulayat (dalam kelompok). Didekati dari kondisi sosial-ekonomi, daerah ini secara geografis letaknya kurang menguntungkan disebabkan terbatasnya sumber mata air yang mengakibatkan berpengaruh pula terhadap kesuburan tanah-tanah pertanian. Sehingga banyak penduduk terutama yang tinggal di pedesaan, yang ada pinggir pantai yang sekarang dijadikan usaha kawasan wisata banyak yang berpendidikan rendah bahkan putus sekolah /tidak mampu meneruskan pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi).

Selain itu yang paling berpengaruh sekarang terhadap perilaku warga masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya adalah masuknya program pariwisata. Mereka semakin dihadapkan dengan *persoalan-persoalan* yang *lebih rumit*, yakni tanah-tanah mereka yang semula berasal dari tanah Hak-Adat tidak diakui lagi eksistensi hak-hak mereka. Peluang untuk mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sertifikat/status hak yang permanen (lebih kuat) sangat sedikit sekali. Lebih-lebih dari hasil penelitian di lapangan, dan berdasarkan informasi dari pejabat (nara-sumber) Badan

Pertanahan Nasional NTB bahwa lokasi resort wisata Selong Belanak khususnya di kampung Rowok dengan tanah seluas 100 hektar (1.000.000 M²) telah terbit sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama PT. Sinar Rowok Indah⁹. Namun melalui pengamatan langsung di lapangan sebagian penduduk masih bermukim dilokasi dan belum ada tanda-tanda akan mulai dibangun hotel maupun lapangan golf seperti yang diuraikan dalam Rencana Tata Ruang Resort Pariwisata Selong Belanak (SK Gubernur Nomor 423 Tahun 1990).

Semenjak PT Sinar Rowok Indah melakukan pembebasan yang dibantu oleh PEMDA, yang paling merasa dirugikan adalah para petani yang telah secara dipaksa untuk menerima ganti rugi (sekedar) atau yang mereka yang meninggalkan tanahnya akibat adanya pengusuran rumah-rumah mereka secara paksa pula.

Merasa diperlakukan tidak adil. maka para petani tersebut melalui kuasa hukumnya (I Gusti Putu Ekadana, SH) telah mengadu kepada Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komisi HAM), dan melalui surat tanggal 21 Mei 1995 Nomor 530/SKS/V/95 *Komisi HAM menegur/mengingatkan* Pemerintah Daerah Tingkat II Lombok Tengah *untuk*

⁹Sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) selama 20 Tahun terhitung sejak 14 Desember 1991 sampai dengan 14 Desember 2011 atas nama PT. Sinar Rowok Indah

menghentikan pengusuran terutama dengan menggunakan "upaya paksa". Upaya paksa hanya dapat dilakukan oleh Lembaga Pengadilan dalam rangka pelaksanaan eksekusi. Dikeluarkannya surat perintah pengosongan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah tidak dapat dibenarkan.

Kurang tepat apabila hukum hanya dipandang sebagai suatu "as a tool of social control" yang dilakukan oleh penentu kebijakan saja. Melainkan fungsi hukum sebagai "social control" harus mencerminkan aspek normatif dari kehidupan sosial ("social life").¹⁰ Dan harus disadari bahwa berlakunya hukum merupakan variabel yang kuantitatif, yang masing-masing berada menurut waktu dan tempatnya (Periksa: Franz von Benda Bechmann).

Bilamana terjadi suatu kasus dalam masyarakat, maka tujuan penggunaan terapi hukum adalah mengembalikan kondisi masyarakat kembali normal ("normality"). Maka idealisme dalam pemberian konsiliasi adalah terciptanya suatu keadaan masyarakat.

¹⁰ Donald Black, "The Behavior of Law". Academic Press, INC., Orlando Florida, USA, h.1-5.

yang harmoni ("*social harmony*").¹¹

Melalui gambaran kondisi realistik dilokasi penelitian bahwa tampak sekali pengaruh pencanangan program kepariwisataan terhadap eksistensi hak-hak warga masyarakat atas tanah hak-miliknya yang diperoleh secara turun-timurun. Mereka tidak dapat lagi mempertahankan konsepsi nilai, norma-norma yang mereka junjung tinggi dalam mengatur pola interaksinya dengan sesamanya maupun hubungannya keluar (Periksa: Konsepsi "paer" pada sub. Bab II tentang Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Adat).

Dan untuk melihat *bekerjanya hukum pada sisi kehidupan hukum masyarakat* dalam pendaftaran hak atas tanah (pensertifikat hak-milik) sebelum dan sesudah masuknya program pariwisata, berikut dikemukakan data-data:

Jumlah tanah yang telah di daftarkan di kawasan wisata Selong Belanak (1961 s/d sekarang)

Sertifikat	masuknya program pariwisata	
	(sebelum)	(sesudah)
hak-milik	109	-
hak guna bangunan	1	11
hak guna usaha	-	-
hak guna pakai	-	1

¹¹ *Roscoe Pound*, dalam Bambang Prabowo Soedarso, "Eksistensi Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Positif", Makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor, 3-5 September, 1996, h.3.

Pengaruh dari kepariwisataan terlihat jelas dari informasi data, semula pemegang peran (aktor) mempunyai keyakinan tentang pemanfaatan hukum untuk melindungi berbagai kepentingan, pengaruh aturan hukum terlihat dari sikap tindak masyarakat untuk mencapai keinginannya untuk memperoleh status-hak atas tanah melalui pembuatan sertifikat. Sehubungan dengan itu maka sebelum masuknya kepariwisataan nampak sekali keserasian hubungan diantara norma hukum yang ada. Setelah masuknya kepariwisataan mereka tidak lagi menggunakan sarana hukum yang ada/yang disediakan (UU) karena adanya tekanan-tekanan dari pihak luar berupa paksaan, pengusuran. Pengaruh dari luar itu sebagai *pengaruh eksternal*, seperti masuknya norma-norma peraturan, keputusan-keputusan yang sama sekali asing bagi warga masyarakat. Pengaruh eksternal juga dapat terjadi seperti adanya pengaruh atau kekuatan yang bersifat memaksa.¹²

Kondisi semacam ini, membuat hukum tidak lagi memiliki kandungan makna sosial dalam keaneka ragaman norma hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat, dimana semula untuk mendapatkan sertifikat hak-milik melalui

¹²I. Nyoman Sirtha, "Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat di Tengah-tengah Perubahan Sosial", Disertasi, UNAIR, Surabaya, 1996, h.41.

pendaftaran tanah terjadi keharmonisan antara hukum pemerintah (UU) yang telah berpengaruh pada masyarakat yakni telah seiring sejalan dengan hukum adat, kebiasaan lainnya atau pengaturan diri sendiri (*self regulation*) yang berbeda dengan Undang-undang dan Hukum Adat tetapi dapat memudahkan proses pendaftaran tanah.

Nampaknya aparat birokrasi (PEMDA) selaku pemegang dan penentu kebijakan hanya melihat tujuan hukum sebatas sebagai kepastian saja, dengan mengacuhkan tujuan hukum sebagai kemanfaatan yang menginginkan rasa aman dan tertib dalam aktivitas bersama yang stabil, konsisten dan terus menerus.

Keinginan penetapan tujuan materiil pemanfaatan lahan sesuai tuntunan agama, serta nilai-nilai kemasyarakatan yang hakiki tidak dapat dipertahankan secara utuh seperti sebelumnya. Pemerintah lebih cenderung mengagaskan ketertiban dan kepastian guna kepentingan menggali Pendapatan Asli Daerah.

Dari sikap Pemerintah yang lebih mementingkan kepastian telah menimbulkan pandangan pro dan kontra dari warga masyarakat, melalui pengumpulan pendapat dari hasil wawancara:

Pendapat yang mendukung:

Ada diantara warga masyarakat Desa Selong Belanak yang menganggap kepariwisataan mempunyai pengaruh positif

terhadap peningkatan atau nilai lahan yang ada di dalam kawasan dan sekitar kawasan. Pendapat ini dapat dimengerti karena sesungguhnya lahan yang terletak dipinggir pantai kurang produktif jika diusahakan sebagai lahan pertanian. Program kepariwisataan menjadikan Pulau Lombok didatangi wisatawan yang berlimpah ruah. Para pemilik lahan dapat berusaha dibidang lain selain pertanian dan perkebunan. Adanya pertimbangan utama mengenai ada tidaknya keuntungan finansial, maka nilai budaya yang mendasari tingkah laku tersebut adalah *nilai ekonomis*.

Terutama bagi mereka yang setuju masuknya pengembangan kepariwisataan, telah mulai mengambil sikap/mempersiapkan diri mengalihkan usaha setelah memperoleh modal dari hasil penjualan tanah/lahannya dengan nilai relatif sangat tinggi jika dibandingkan dengan harga sebelum program pariwisata berkembang.

Pendapat yang tidak mendukung:

Mereka memandang bahwa kehadiran pariwisata telah banyak menimbulkan pengaruh-pengaruh yang negatif terutama setelah penataan (konsolidasi tanah) yang dilakukan oleh PEMDA. hak atas tanah yang telah lama mereka kuasai diambil oleh pemerintah melalui pemberian ganti rugi/santunan yang sangat tidak memadai (Periksa: standar ganti rugi yang dikeluarkan oleh Pemerintah)

lalu diserahkan kepada investor PT. Sinar Rowok Indah. Keinginan warga masyarakat pemegang peran (aktor) tampaknya tidak sejalan (tidak ada keserasian) dengan kehendak para penentu kebijakan.

Sikap warga masyarakat yang mempertimbangkan baik buruk untuk kepentingan diri atau kelompok sikap ini dinamai "*nilai kuasa*". Nilai ini berlawanan dengan "*nilai solidaritas*", yakni sikap seorang atau kelompok, terutama didasarkan atas pertimbangan bahwa teman atau tetangganya juga berbuat demikian tanpa menghiraukan akibat perbuatan itu terhadap dirinya sendiri.

Sisi kehidupan hukum atau nilai-nilai kemasyarakatan, yang berpegang teguh kepada prinsip bahwa tanah merupakan karunia Tuhan yang diamanatkan harus dipelihara/dirawat. Lebih-lebih bagi mereka tanah/lahan yang diamanatkan padanya merupakan "*gumi-paer*" yang dikuasai oleh pribadi-pribadi, keluarga atau keturunan tertentu yang harus dipertahankan, dipelihara kesuburannya, sehingga mampu dijadikan bekal beribadah kepada Allah SWT. keadaan ini tidak lagi dapat dipertahankan.

Pemerintah melupakan signifikansi sosial dalam sistem hukum, dimana penentu kebijakan selaku pejabat

struktural adalah bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang dimanifestasikan dalam bentuk institusi pembuat peraturan (UU) yang diberi wewenang¹³ menerapkan hukum dan penegakannya sesuai dengan prinsip-prinsip dasar keadilan. Pencerminan prinsip keadilan khususnya untuk pembebasan tanah untuk keperluan swasta harus atas dasar musyawarah untuk mencapai kesepakatan dan pembebasan tanah oleh pihak swasta merupakan perbuatan hukum yang bersifat keperdataan (Surat Kepala BPN Nomor 580.2-5568-DIII). Tapi dalam kenyataannya ketentuan ini tidak diterapkan, yang lebih ditonjolkan dalam sikap Pemerintah menghendaki pemegang peran (aktor) segera melepaskan haknya dengan ganti-rugi seadanya. ia dianggap sebagai sebatas penggarap atas tanah Negara.

Tetapi dilain pihak Bupati Kepala Dearah Tingkat II Lombok Tengah masih mengakui eksistensi hak-milik warga masyarakat (Periksa: Surat Instruksi Bupati Nomor 393.82/150./82).

¹³Ruang lingkup kewenangan institusi struktural terlihat kepada: Undang-undang, Peraturan Daerah; Surat Keputusan Badan Pertanahan Nasional tersebut merupakan hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum (*substansi hukum*) yang semestinya tidak terlepas dari sikap dan nilai-nilai ("konsep-paer") dari masyarakat yang merupakan "*legal culture*".

C. Sengketa Hak atas Tanah, Perselisihan (Konflik) Kepentingan Pemanfaatan Lahan

1. Latar Belakang Sengketa Hak Atas Tanah

Pentingnya arti tanah bagi kehidupan manusia, dan kehidupan manusia tidak bisa dipisahkan dari tanah. Sehingga kita tidak dapat menutupi lagi, persoalan tanah setiap hari dimuat dalam masmedia.¹⁴ Dewasa ini kita sering menyaksikan suatu proses menuju krisis sosial yang disebabkan adanya sengketa tanah. Oleh karena itu, *diperlukan pemberdayaan hukum* untuk menemukan solusi yang menyentuh rasa keadilan bagi pihak-pihak yang bersengketa atau terjadinya perbedaan kepentingan pemanfaatan tanah/lahan.¹⁵

Sengketa tanah muncul secara nyata pada masa kolonialisme, dengan adanya kebijaksanaan agraria yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial, seperti *cultuur stelsel*. Kolonial Belanda dengan *Agrarische Wet*, dimana

¹⁴Harian Jawa Pos, edisi 25 September 1997 halaman 10 memuat: "*tiada hari tanpa kasus tanah*". Di Jawa Timur setahun terjadi 389 kasus sengketa tanah. Kondisi ini tidak saja terjadi di kota-kota besar, hal yang sama banyak terjadi di daerah-daerah sampai ke pelosok-pelosok desa (lokasi penelitian).

¹⁵Maria SW Soemardjono, mengatakan: "adanya gejala umum yang menonjol dalam pemanfaatan lahan, adalah: *Perbenturan kepentingan atas tanah, manipulasi, dan penguasaan tanah-tanah strategis, serta pemekaran*". Makalah Seminar Pembangunan Pedesaan dan Masalah Pertanahan berjudul "Reformasi Hukum Pertanahan", UGM, Yogyakarta 13-15 Februari 1990, h.1.

negara memberikan kebebasan kepada pihak pemodal atau kapitalis non pribumi untuk mengusahakan perkebunan dan menggusur tanah petani dan penduduk melalui berbagai proses, seperti sewa-menyewa atau hak konsesi. Keadaan yang demikian inilah yang melahirkan konflik-konflik pertanahan antara petani dengan pengusaha (pemilik modal) dilain pihak antara rakyat dengan negara.

Kondisi-kondisi masa kolonial, ternyata tidak jauh berbeda dengan keadaan sekarang, dimana-mana terjadi krisis sosial akibat dari sengketa tanah, baik yang terjadi ditingkat pusat maupun di daerah-daerah yang menjadi lokasi pembangunan industri kepariwisataan. Bahkan tidak jarang, terutama pemerintah Daerah (PEMDA) justru menjadi pihak yang berhadapan dengan rakyat pemilik tanah, sekalipun itu untuk kepentingan Investor.¹⁶

Fenomena ini tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pertanahan pemerintah Orde Baru yang memang mempunyai komitmen yang kuat terhadap pertumbuhan ekonomi melalui sektor kepariwisataan. Kebijaksanaan ini dapat *memberikan kontribusi* sangat besar terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi, sementara pada saat yang

¹⁶Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia, YLBHI, Jakarta, 1995, h.125.

bersamaan *sektor-sektor tradisional* terutama perlindungan hak-hak rakyat atas tanah.

Haruskah rakyat Indonesia akan mengalami hal yang sama dengan periode kolonial, yakni rakyat kehilangan tanahnya karena harus diserahkan kepada investor/pemilik modal [?]. Kita harus mencermati pengalaman pahit masa kolonial. bagaimana pahitnya pengalaman rakyat Indonesia yang kehilangan haknya atas tanah akibat kebijaksanaan agraria pemerintah kolonial tersebut.

Kebijaksanaan pembangunan yang *mengabaikan aspek strukutral* penguasaan/pemilikan tanah menimbulkan berbagai macam kasus sengketa. antara lain adanya sikap pemerintah yang menangguhkan,¹⁷ bahkan menolak keinginan warga masyarakat yang ingin mendaftarkan tanahnya, meningkatkan status hak-hak atas tanah adat. untuk mendapatkan alas-hak milik berupa sertifikat.

Bahkan dalam beberapa kasus warga masyarakat telah menimbulkan perlawanan dan memberikan reaksi tindakan

¹⁷ Hasil wawancara dari berbagai sumber (Pejabat Kantor NTB BPN, Kantor Pajak dan Bumi, Tokoh Masyarakat): "bahwa semenjak ditetapkannya lokasi-lokasi usaha kawasan wisata (PERDA Nomor 9 Tahun 1989 tentang "Pembangunan Kawasan Pariwisata") maka semua tanah-tanah milik masyarakat ditangguhkan/dihentikan untuk sementara. kegiatan transaksi peralihan hak (jual-beli, hibbah, pendaftaran hak, dan lain-lain) dengan maksud supaya lokasi tersebut bebas dari percaloan maupun pengusaha spikulan (jual-beli) tanah.

pemerintah yang telah melakukan *status quo* atas tanah-tanah warga masyarakat yang telah didaftarkan maupun yang hendak didaftarkan.

Karena merasa diperlakukan tidak adil, warga masyarakat mengadukan masalahnya ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),¹⁸ dan kepada lembaga bantuan hukum (LBH) Mataram untuk mendapatkan perlindungan hukum.¹⁹

Perlawanan warga masyarakat yang merasa diperlakukan tidak adil atas sikap Pemerintah daerah (PEMDA) adalah wajar-wajar saja adanya. karena semasa atau sebelum masuknya program pariwisata di resort pantai Selong Belanak, warga masyarakat tidak pernah ada terganggu oleh pihak ketiga perihal tanah-tanah milik mereka. Bahkan, bila hendak mendaftarkan tanah-tanah mereka untuk memperoleh sertifikat hak milik tidak pernah dihambat maupun dicegah oleh pihak manapun.

Meskipun warga masyarakat telah mengadukan permasalahananya kepada DPRD, melakukan pengaduan ke LBH

¹⁸ Harian lokal "Suara Nusa", edisi 29 Maret 1996 memuat: bahwa warga masyarakat Desa Selong Belanak secara berkelompok (lebih kurang 75 orang) mendatangi kantor DPRD Kabupaten Lombok Tengah Praya untuk mengadukan nasibnya, perihal tanah-tanah mereka yang akan dibebaskan untuk pembangunan hotel dan lapangan golf.

¹⁹ Melalui Surat Kuasa Hukum Nomor 63/SK-PDT/1994/PN PRA warga masyarakat pemegang peran (aktor) menguasai kepada pengacara praktek IGP Ekadana, SH., dkk, untuk menggugat Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah Praya.

untuk mencari keadilan. mereka masih saja pesimis, karena dengan bekal pengetahuan seadanya. maupun terbatasnya beaya, serta minimnya alat-alat bukti hak yang mereka pegang (berupa petuk pajak bumi, girik, pipil, sim: yang bukan merupakan bukti hak-milikan) lebih-lebih yang dihadapi adalah PEMDA, mereka akan banyak mengalami kesulitan-kesulitan.

Berdasarkan alas hak atau bukti penguasaan/ pemilikan tanah, berupa girik, petuk atau pipil, dilihat dari kacamata hukum perdata bukan merupakan alat bukti pemilikan tanah melainkan sekedar alat bukti Surat Penagihan Pembayaran Pajak (SPPT).²⁰ Oleh karena itu jika aparat PEMDA menghendaki penyelesaian konflik-konflik yang menyentuh rasa keadilan bagi semua pihak khusus warga masyarakat, maka tak mungkin dapat hanya ditelaah dan diselesaikan melalui pendekatan-pendekatan normatif-positivistik semata; *melainkan harus diletakkan dalam cakrawala-pandang yang lebih luas, serta wawasan kultural yang mendalam.*

Terutama dalam mencari makna sosial hukum (*social significance of law*) berarti mengamati hukum dan masyarakat secara bersamaan. *Sally Falk Moore* mengatakan:

²⁰Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang "Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan" (Periksa: Penjelasan Pasal 4 Undang-undang tersebut).

bahwa hukum dan konteks sosialnya harus diamati secara bersama-sama.²¹ dari keaneka ragaman hukum itu untuk diintegrasikan untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki. Sebab, harus diakui bahwa derajat apresiasi masyarakat terhadap cara kerja struktural (aparatur birokrasi) serta kualitas materi substansi (undang-undang) sangatlah dipengaruhi oleh sikap dan nilai kultural atau "legal culture" (Periksa: *Lawfence M. Fridman*, pada kerangka teori Bab I).

2. Tanah Sebagai Sumber Sengketa dan Faktor Penyebab Timbulnya Sengketa.

Tanah yang merupakan permukaan bumi (Pasal 1 ayat (3) Pasal 4 ayat (1) UUPA) sebagai tempat manusia hidup dan berkembang, juga menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, karenanya tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya, yang berakibat timbulnya sengketa tanah, perselisihan kepentingan dalam pemanfaatannya.

Tanah adalah merupakan kebutuhan mendasar bagi kelangsungan hidup seluruh makhluk yang ada di muka bumi

²¹Sally Falk Moore, dalam I Made Suasthawa, "Hukum dan Penggarapan Tanah di Bali", Kumpulan Makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum, tanggal 7-9 Januari 1991, Fak. Hukum - UI, Depok, 1991, h.78.

ini. bagi umat manusia tanah menjadi pusat munculnya aneka perilaku hidup manusia, baik sebagai individu, kelompok, maupun organisasi. Keberadaan suatu bangsa selalu ada hubungannya dengan tanah, untuk mendirikan suatu negara syaratnya harus ada tanah sebagai wilayah.

Kedudukan dan fungsi tanah yang demikian penting, sehingga dalam perjalanan hidup manusia sepanjang zaman selalu ada sengketa, konflik-konflik kepentingan bahkan tidak jarang memakan korban jiwa.²²

Jika ditelusuri kembali lembaran kasus-kasus sengketa tanah yang terjadi akhir-akhir ini, maka dapat dikatakan bahwa peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masa lampau, akan nampak transparan menjadi bagian dari dinamika sengketa hak atas tanah. Dalam kasus-kasus yang terjadi, masalah perbedaan kepentingan penggunaan tanah atau lahan, masalah ganti rugi, dan cara pembebasan tanah begitu menonjol bahkan dapat dikatakan sebagai sentral masalah. Para pemilik tanah dalam batas-batas tertentu, tidak terlalu berkeberatan tanahnya dibebaskan oleh Pemerintah maupun swasta untuk berbagai kepentingan. Mereka hanya menghendaki supaya

²²Ekspansi wilayah kerajaan-kerajaan dimasa lalu pada dasarnya merupakan bentuk lain dari sengketa tanah, misal: Perlawanan Pangeran Diponegoro (1825-1830) atas tindakan semena-mena penjajahan Belanda atas tanah-tanah milik penduduk yang ia ingin kuasai.

kepentingannya diperhatikan, baik menyangkut hak-hak, prinsip-prinsip dasar yang memiliki kandungan nilai sosio-kultural, dengan memperhatikan kondisi sosial-ekonomi dan lain-lainnya.

Setiap orang memiliki hak-hak atas tanah sepanjang tidak bertentangan dengan fungsi sosial, ia harus dilindungi dari segala gangguan, baik bersifat ancaman fisik (pemaksaan), pengerusakan (bolduser), pemerasan, penipuan, penggerogohan.

Jika ada kepentingan PEMDA yang hendak membebaskan, melepaskan hak seseorang atau hak kelompok atas tanah dengan dalih kepentingan fungsi sosial atas tanah. Maka untuk melakukan hal ini harus transparan artinya perlu adanya keseimbangan antara yang melepaskan haknya dengan tujuan yang dikehendaki. Sikap tindak aparat penentu kebijakan yang sejalan dan serasi, mampu mencegah terjadinya konflik nilai (nilai agama, nilai adat) yang menjadi konsepsi landasan hak-hak atas tanah rakyat (warga masyarakat), yang dinamakan "legal culture" atau disebut "non-state law" (Periksa: Franz von Benda-Beckmann dalam "Essays on Legal Pluralisms").

Demikian juga halnya dengan perlunya memperhatikan kondisi sosial ekonomi rakyat (warga masyarakat) erat sekali kaitannya dengan penyesuaian harga tanah yang

akan dialihkan fungsinya oleh PEMDA, mereka hanya minta ganti rugi atau kompensasi yang adil.

Munculnya sengketa tanah di resort wisata Selong Belanak (lokasi penelitian) bermula dari keinginan sebagian warga masyarakat yang hendak meningkatkan status haknya atas tanah (berasal dari tanah adat) untuk didaftarkan supaya memperoleh sertifikat hak milik. Ternyata dalam perkembangan lebih lanjut keinginan mereka tidak dapat diwujudkan. Yang terjadi bukan saja penghentian atau pencegahan pendaftaran hak melainkan berkembang menjadi sengketa yang lebih kompleks lagi yakni, pertentangan kepentingan pemanfaatan lahan. Kecendrungan-kecendrungan yang nampak dari sikap Pemerintah adalah menggusur warga masyarakat, mereka dianggap sebagai sebatas penggarap tanah Milik-Negara.

3. Tata-cara Penyelesaian Sengketa Tanah

Untuk menyelesaikan sengketa hak atas tanah berlaku norma hukum, produk pemerintah (Undang-undang), norma adat dan norma agama dan aturan pengaturan diri sendiri (*self regulation*).

Penyelesaian menurut Undang-undang, menghendaki adanya penyelesaian harus menempuh prosedur dan tahapan tahapan yang ditetapkan oleh Undang-undang. Penye-

lesaiannya dilakukan Hakim yang memeriksa perkara, bukan ditentukan oleh pihak-pihak, kecuali dalam hal ada kesepakatan para pihak sebelum sidang perkara diputus Hakim Pengadilan, dapat menyelesaikan sengketa atau melalui kesepakatan para-pihak (aktor) mencabut gugatan untuk diselesaikan diluar pengadilan dengan ditengahi oleh mediator atau dengan cara sendiri (*self regulation*). Kemampuan para-pihak untuk memilih alternatif cara dan alat untuk mencapai tujuan (penyelesaian sengketa) oleh *Talcott Parsons* menyebutnya sebagai teori tindakan *voluntarisme*, yakni kemampuan individu melakukan tindakan dalam arti menetapkan cara dan alat dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan. Para-pihak menurut konsep *voluntarisme* ini adalah pelaku aktif dan kreatif serta mempunyai kemampuan menilai dan memilih dari sekian alternatif tindakan. Sekalipun para-pihak tidak memiliki kebebasan penuh karena adanya ikatan struktur dan norma-norma sosial yang berlaku, namun ia mempunyai kemauan bebas untuk memilih berbagai alternatif tindakan secara aktif, kreatif dan evaluatif²³ serta membuat modifikasi-modifikasi

²³ *Craib.*, dalam I Nyoman Sirtha, "Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat Ditengah Perubahan Sosial", Disertasi, Pascasarjana UNAIR, 1996, h.42.

yang diperlukan untuk memungkinkan terjadinya hubungan hukum untuk menyelesaikan sengketa hak-hak atas tanah.

Penyelesaian sengketa hak atas tanah di Pulau Lombok, bahwa para pihak yang bersengketa lebih cenderung mengajukan persoalannya kepada pemuka agama (Tuan Guru (Kiyai). Penghulu), tokoh adat, Pemerintah Desa/Kecamatan. Sebuah penelitian sdr. Anto Achdiyat (staf pengajar FISIP-UI) pada Suku Sasak di Pulau Lombok banyak menemukan kasus sengketa hak atas tanah diselesaikan di luar²⁴ sidang pengadilan.

Sebuah gambaran kongkrit tentang makna sosial hukum (tertentu) dalam masyarakat hukum adat. Berikut *Leo Pospisil*²⁵ mendiskripsikan hasil penelitiannya pada "Suku kapauku" di daerah pedalaman Irian Jaya. Berdasarkan kajian kasus data suatu masyarakat yang dalam kehidupan sehari-hari belum banyak terpengaruh oleh organisasi kenegaraan dan peraturan-peraturan hukumnya, yaitu masyarakat suku bangsa Kapauku dari daerah danau-danau Paniai di Lembah Kamu, Pegunungan

²⁴Yang bertindak sebagai mediator adalah Camat Bayan dalam menyelesaikan sengketa hak diantara para pihak (Periksa: Anto Achdiyat, "Sengketa dan Proses Penyelesaian", Studi mengenai gejala pluralisme hukum pada masyarakat Sasak di Kecamatan Bayan, Tesis Magister Bidang Antropologi, FISIP-UI, Jakarta 1990.

²⁵*Koentjaraningrat*, "Antropologi Hukum", Makalah Seminar Nasional (Majalah Antropologi Sosial dan Budaya Indonesia Nomor 47), FISIP-UI, Depok, 1989, 28.

Tengah Irian Jaya. Dalam penelitian itu mencatat 121 aturan hukum adat (*Franz von Benda-Beckmann* menyebutnya: "*non-state law*" yang ada dalam ingatan orang Kapauku (mereka tak mengenal tulisan). Ke-121 aturan abstrak itu dicocokkannya dengan 176 kasus konflik yang benar-benar terjadi dalam kehidupan masyarakat itu dan ia menemukan bahwa hanya 87 di antara 176 kasus tersebut diputuskan sesuai dengan salah satu diantara 121 aturan abstrak itu.

Mencermati kasus penyelesaian sengketa yang mengacu pada hukum tertentu yang disebutnya '*non-state law* pada *pluralisme hukum* sepanjang dapat melakukan pengawasan sosial terhadap tingkah laku masyarakat, memenuhi keinginan atau tercapainya tujuan yang dikehendaki aktornya. Lebih-lebih konsep *non-state law* tersebut tidak berbenturan dengan norma hukum lainnya (undang-undang, norma agama). Hal ini, dihubungkan dengan makna sosial pendaftaran tanah di resort wisata Selong Belanak, aparat PEMDA dalam hal ini Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Lombok Tengah tidak ada alasan untuk menghentikan, mencegah warga masyarakat yang hendak mendaftarkan hak-haknya atas tanah untuk mendapatkan sertifikat hak milik.

Baik UUPA maupun PP 10 Tahun 1961 menerima dan memberi tempat kepada hak-hak atas tanah (hak-milik

tanah adat) sebelum berlakunya UUPA.²⁶ Jika aparat PEMDA (Badan Pertanahan Nasional) konsisten dengan ketentuan materiil (isi dan tujuan) UUPA sebagai hukum tertulis (*Franz von Benda-Beckmann* menyebutnya: "state law") maka perbedaan persepsi dan sikap pandang perihal pendaftaran tanah tidak akan terjadi.

Jika para pemegang kebijaksanaan konsisten dengan konsep dan prinsip-prinsip dasar tentang pendaftaran tanah, maka perwujudan makna sosial hukum akan mudah tercapai karena keanekaragaman hukum yang ada dipergunakan secara bersama-sama, norma hukum yang ada direproduksi atau dipakai serentak untuk memenuhi keinginan aktornya.

D. Kasus Sengketa Hak Atas Tanah

Subyek sengketa:

Penduduk/warga masyarakat yang bertempat tinggal di Resort Wisata Selong Belanak (kampung Rowok) melawan Bupati Kepala daerah Tingkat II Lombok Tengah yang telah memberikan rekomendasi pembebasan tanah obyek sengketa kepada PT. Sinar Rowok Indah untuk Usaha Kawasan Pariwisata.

²⁶Sifat nasional UUPA: (a) didasarkan atas hukum adat tentang tanah; (b) sederhana; (c) menjamin kepastian hukum; (a) harus tidak mengabaikan unsur-unsur yang berdasar hukum agama..

Objek Sengketa:

Tanah seluar 1.00 Hektar (satu juta meter persegi) dengan batas-batas sebagai berikut:

- u t a r a : bukit atau pegunungan
- selatan : bukit atau pegunungan
- t i m u r : bukit atau pegunungan
- b a r a t : pantai Samudra Indonesia

Merupakan tanah yang subur dan pantainya yang indah.

Dasar-dasar Sengketa:

I. Sejak ditetapkan/berlakunya:

- Keputusan Gubernur KDT I NTB Nomor 423 Tahun 1990 tentang "Rencana Tata Ruang Resort Pariwisata Selong Belanak" Kabupaten Tingkat II Lombok Tengah;
- Surat Keputusan Gubernur KDT I NTB Nomor 162 Tahun 1990 tentang "Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Hotel Berbintang dan Fasilitas Penunjang Lainnya";
- Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35/HGB/BPN/91 dan Nomor 36/HGB/BPN/91 tentang "Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Nama PT. Sinar Rowok Indah";
- Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Nomor 70 Tahun 1990 tentang "Harga Dasar Tanah di

Kabupaten Tingkat II Lombok Tengah Tahun Anggaran 1990/1991".

II. Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Tanah atau lahan garapan warga masyarakat adalah merupakan tanah adat yang dimiliki secara turun-timurun dikelola sebagai mata pencaharian tetap yang ditanami padi, tembakau, buah-buahan dan palawija. Semula mereka dalam kehidupannya merasa aman, tertib tanpa ada gangguan, selalu hidup harmonis' ("social harmony": Periksa *Donald Black* dalam "*The Behavior of Law*", hal 1-5). Untuk lebih menjamin rasa aman dan tertib, mereka berusaha meningkatkan status hak-miliknya dengan mendaftarkan tanah untuk mendapatkan sertifikat. Karena semula status tanahnya merupakan tanah adat, maka untuk pendaftaran tanah menempuh "lembaga konversi" UUPA 1960 jo. PP 10 Tahun 1961 yang sekarang telah diganti oleh PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Tujuan yang hendak dicapai dalam mensertifikatkan tanah disamping untuk kepastian hukum, juga adanya pertimbangan non hukum, yakni adanya pengaruh-pengaruh sosio-kultural, juga untuk meningkatkan nilai harga penjualan (pertimbangan ekonomis) (Periksa: SK Bupati KDT II Lombok Tengah Nomor 70 Tahun 1990 tentang "Harga Dasar Tanah").

Suasana aman, tertib, dan harmonis kehidupan warga masyarakat tersebut ternyata tidak dapat mereka pertahankan disebabkan tekanan-tekanan dari luar (*bersifat eksternal*) yakni masuknya program kepariwisataan, yang mulai mengancam kehidupan sosial mereka, yang hingga sekarang menjadi menjadi obyek sengketa.

III. Perbedaan kepentingan pemanfaatan tanah/lahan

Karena tanah obyek sengketa merupakan satu-satunya sumber hidup dan kehidupan bagi warga masyarakat pemegang peran (aktor) sedapat mungkin akan mempertahankan hak-haknya. Permasalahan utama terletak pada perbedaan persepsi, baik mengenai bentuk hubungan hukum maupun pengaruh faktor sosial-ekonomi (nilai ganti rugi yang rendah). Disamping itu warga masyarakat tak ingin dipisahkan dari tanah yang telah lama dikuasainya (pengaruh faktor sosio-kultural); mereka memperkenankan lahannya dijadikan pembangunan hotel dan lapangan golf sepanjang eksistensi hak-haknya atas tanah diakui (berasal dari tanah adat) dan ganti rugi yang diberikan itu dapat dipakai membeli tanah pengganti diluar kawasan.

Tetapi permintaan warga masyarakat tidak dipenuhi, bahkan dengan cara paksa, supaya warga masyarakat (aktor) menerima ganti rugi yang dibayarkan oleh PT

Sinar Rowok Indah yang dibantu oleh PEMDA Lombok Tengah. Berikut dikemukakan data hasil penelitian tentang pelaksanaan ganti rugi tanah yang dilakukan oleh PT. Sinar Rowok Indah kepada 67 orang pemilik yang telah membubuhkan tanda tangan penerimaan ganti rugi dengan cara:

tidak mengadakan kesepakatan	21	orang
kekhilafan	-	
paksaan	37	orang
penipuan	9	

Dari data tersebut dapat memberikan informasi ada sebanyak 21 orang (31 %) menghendaki lebih baik tidak menjual tanahnya sedangkan sisanya 46 orang (69 %) lainnya tidak dapat menulis dan membaca, informasi tentang hubungan hukum Pertanahan atau hubungan pemanfaatan lahan dengan program pembangunan hotel tidak pernah diketahuinya. Mereka hanyalah mengetahui lahan subur dalam lingkungan paguyuban untuk menghidupkan sanak keluarga, disamping bekal ibadah. Tetapi mereka telah terlanjur membubuhkan "tanda jempolnya" melalui proses yang sangat bertentangan dengan hukum (karena dipaksa dan ditipu).²⁷

²⁷ *Anang Husni.*, dkk, "Perspektif Juridik Pertentangan Pemanfaatan Lahan", Bantuan Hukum Ekadana dan Kawan-kawan, Mataram, 1996, h.19.

Tidak ada pilihan lain, mereka yang tidak mau menerima ganti rugi/santunan supaya meninggalkan lokasi kawasan, karena menurut penentu kebijakan bahwa tanah-tanah yang digarap/ditempati warga Selong Belanak (kampung Rowok) adalah merupakan tanah negara.²⁸

IV. Pengaruh Sengketa Hak Terhadap Pendaftaran Tanah

Semenjak warga masyarakat mempertahankan/tidak mau melepaskan lahan/tanah miliknya dengan ganti rugi yang ditetapkan oleh penentu kebijakan. Sikap tindak warga masyarakat tersebut menyebabkan ia tidak dapat lagi memperoleh pelayanan administrasi untuk adjudikasi atau proses rangkaian pendaftaran tanah yang meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 butir 8 PP Nomor 24 Tahun 1997 pengganti PP 10 Tahun 1961 dalam hal yang sama).

Lebih-lebih lagi Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui suratnya tanggal 6 Desember 1990 Nomor 580.2-5568-III tentang "Pembentukan Team Pengawasan dan

²⁸Abidin Salaga mengatakan: "bahwa pengaturan batas tanah negara dan tanah adat yang hanya diatur dalam Pasal 3 dan Penjelasan UUPA 1960 adalah tanpa penegasan dan pengaturan, banyak menimbulkan hambatan dalam pembangunan (makalah Seminar Nasional Hukum Adat, "Penanganan Peladang Berpindah, Kaitan dengan Tanah Adat dalam Penyelenggaraan Transmigrasi", Ciawi-Bogor, 3-5 September 1996, h.2.).

Pengendalian Pembebasan Tanah Untuk Keperluan Swasta". Semakin lebih selektif dalam menerima permohonan pendaftaran tanah, oleh karena status tanah-tanah di kawasan wisata Selong Belanak adalah merupakan tanah sengketa untuk sementara untuk adjudikasi pendaftaran hak-milik (pensertifikatan) ditangguhkan sampai dengan permasalahannya selesai.²⁹

Tetapi yang menjadi keanehan diatas tanah obyek sengketa sekarang telah diterbitkan sertifikat hak guna bangunan (HGB) atas nama PT. Sinar Rowok Indah diatas tanah seluas 100 Hektar (satu juta meter persegi) berlaku selama 20 tahun terhitung mulai tanggal 14 Desember 1991 sampai dengan 2011 jo. SK Kepala BPN tanggal 17 Oktober 1991 Nomor 35 /HGB/BPN/91 dan Nomor 36/HGB/BPN/91 tentang pemberian HGB atas nama PT Sinar Rowok Indah.

V. Penyelesaian Sengketa Pengadilan

Karena eksistensi hak-hak atas tanah warga masyarakat sudah tidak diakui lagi keberadaannya oleh penentu kebijakan, maka pada tanggal 4 Juli 1994 dua belas orang sebagai wakil masyarakat kampung Selong

²⁹Yang menjadi dasar ditangguhkannya pendaftaran tanah yang sedang menjadi obyek sengketa sampai adanya keputusan pengadilan yang mempunyai keputusan tetap adalah Pasal 45 butir e dan f PP 24 Tahun 1997 pengganti PP 10 Tahun 1961.

Belanak (kampung Rowok), masing-masing tersebut adalah: Bapak Repin, Lalu Dirawan, Amaq Cani, Amaq Ruslan, Amaq Miani, Amaq Muslim, Amaq Hur, Usup alias Har, Inaq Aminah, Bapak Kiyim, Lalu Sapii dan Amaq Cani.

Masing-masing melalui *Surat Kuasa Hukum* tanggal 4 Juli 1994 Nomor 63/SK/PDT/1994/PN.PRA yang dibuat di Pengadilan Negeri Praya Lombok Tengah. Kuasa Hukum diberikan kepada Pengacara Praktek IGP Ekadana, SH., dkk, yang berkedudukan hukum di Jl. Anggrek Nomor 10 Mataran.

Untuk selanjutnya Ekadana, SH., dkk memberi kuasa dengan *hak substitusi* kepada Pengacara Praktek Nasirudin Pasigai, SH., dkk yang berkedudukan hukum di Ujung Pandang, Jl. Veteran Selatan No. 181.B Ujung Pandang, bertindak dan atas nama sebagai Penggugat dalam perkara No. 31/G : TUN/1994/P.TUN Pengadilan Tata Usaha Ujung Pandang, dengan keperluan untuk menggugat Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah atas dikeluarkannya Surat Perintah pengosongan I, II dan ke III masing-masing tertanggal 27 April 1994, tanggal 5 Mei 1994 dan tanggal 10 Juni 1994 atas tanah milik warga masyarakat Selong Belanak.

V.1. Gugatan Penggugat

Alasan-alasan Penggugat mengajukan gugatan pada intinya: Bahwa surat keputusan yang dikeluarkan oleh

Tergugat aquo merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan Pasal 53 ayat (2) poin: a.b.c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dengan alasan sebagai berikut:

Bahwa surat keputusan tentang perintah pengosohan tersebut terlihat dengan jelas dan nyata:

- Tidak ada memuat konsideran : "membaca", "menimbang" yang memuat alasan-alasan dikeluar-kannya keputusan dimaksud;
- Tidak ada memuat konsideran: "mengingat" yang mencantumkan peraturan perundang-undangan dan dasar hukum dikeluarkannya keputusan tersebut.
- Bahwa Surat perintah pengosohan tanggal 27 April 1994, tanggal 10 Juni 1994 dan tanggal 18 Juni 1994 adalah keputusan yang bertentangan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Badan-badan Yang Ada di Atasnya. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 pada intinya: "yang boleh melakukan pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya adalah "Presiden".
- Bahwa Tergugat dengan surat keputusan aquo telah melampaui batas kewenangan yaitu: nyata-nyata telah menjalankan fungsi pengadilan atas sengketa hak atas tanah tersebut....

Tergugat telah memutus dengan keputusan perintah

pengosongan yang isinya berbunyi:

Memerintahkan..... "untuk segera pindah dari lokasi yang telah dikuasi oleh PT. Sinar Rowok Indah selambat-lambatnya 6 (enam) hari terhitung sejak tanggal dikeluarkan surat peringatan ini sampai tanggal 25 Juni 1994".

Hal ini jelas bertentangan Undang-undang Pokok Kehakiman (UU No.14 Tahun 1970).

- Bahkwa keputusan Tergugat bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik....

V.2. Petitum Penggugat

Penggugat mohon melalui Majelis Hakim menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan para penggugat untuk seluruhnya;
2. Memerintahkan kepada Tergugat untuk menunda:

Surat Keputusan Tergugat tanggal 27 April 1994 tentang Perintah Pengosongan I, II dan III No. 181.1/109/01 s/d No. 181.1/1912 atas nama Inaq Muslim., dkk

V.3. Jawaban Tergugat

Menanggapi surat gugatan Penggugat, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah memberikan kuasa khusus kepada Kepala Kejaksaan Negeri Praya dengan *hak substitusi* Nomor 149/191/1994 tanggal 3 Oktober 1994 kepada IGK Sueta, SH., dkk.

Isi Jawaban atas gugatan Perdata Nomor 31/G. TUN/94/P.TUN U. PDG pada intinya sebagai berikut:

- Bahwa surat perintah pengosongan tanggal 27 April 1994 bersifat mengingatkan untuk melaksanakan Keputusan Tata Usaha Negara seperti tersebut dalam peraturan dasar:
 - SK Gubernur NTB Nomor 162 Tahun 1990 tentang Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah,....;
 - Keputusan kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 35/HGB/BPN/91 dan Nomor 36/HGB/BPN/91 tentang pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT. Sinar Rowok Indah;
 - Sertifikat Hak Guna Bangunan selama 20 Tahun atas nama PT. Sinar Rowok Indah;
- Bahwa mengingat Pasal 79 s/d 81 UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah,.... "*Pemerintah Penguasa Tunggal*",..... mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan lain-lain.

V.4. Petitum Tergugat

1. Menerima permohonan Tergugat;
2. Menyatakan menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya.

V.5. Gugatan Intervensi

Tepatnya tanggal 28 Desember 1994, Maroq Hartono Presiden Direktur PT. Sinar Rowok Indah, melalui Kuasa khusus tanggal 26 Desember Tahun 1994 Nomor 10/SRI/XII/1994 kepada Tupomo Arif Sudyanto, mengajukan gugatan intervensi dalam perkara Nomor Reg. 31/G. TUN/94/P.TUN.U.Pdg.

Dasar-dasar dan alasan menggugat pada intinya sbb:

- Bahwa PT. Sinar Rowok Indah didirikan atas persetujuan Menteri Kehakiman RI tanggal 5 Desember 1990 Nomor 02-6348.H.T.01.01-TH.90 untuk membangun hotel diatas lahan seluas kurang lebih 960.000 M2 (96 Ha) yang sekarang menjadi obyek sengketa;
- Bahwa Penggugat Intervensi akan membangun hotel dengan fasilitasnya telah mendapatkan:
 - Rekomendasi ketersediaan tanah dari Bupati tanggal 7 April 1990 Nomor 593.82/150/182;
 - Rekomendasi Ijin Prinsip Gubernur tanggal 31 Mei 1990 Nomor 556/306/006;
 - Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah untuk pembangunan hotel dan fasilitas penunjang dari Gubernur tanggal 23 Juni 1990 Nomor 162 Tahun 1990.
- Bahwa PT. Sinar Rowok Indah telah memilik bukti kepemilikan berupa sertifikat HGB selama 20 tahun;
- Bahwa untuk membebaskan lahan/tanah Penggugat

Intervensi telah menyetorkan pembayaran uang kepada kas Negara sebesar masing-masing;

- Rp. 11.513.940,- (sebelas juta lima ratus tiga belas ribu sembilan ratus empat puluh rupiah) dan
- Rp. 17.286.075,- (tujuh belas juta dua ratus delapan puluh enam ribu tujuh puluh lima rupiah) untuk pembayaran HGB sesuai Keputusan Kepala BPN Nomor: 835/HGB/BPN/91 dan Nomor: 836/HGB/BPN/91;
- Bahwa Penggugat asal tidak bersedia pindah dari lahan garapannya adalah bertentangan dengan Pasal 2 UU Nomor: 51 PRP tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya padahal telah menerima ganti rugi.

V.6. Petitum dalam Gugatan Intervensi

1. Mengabulkan permohonan Penggugat Intervensi;
2. Menyatakan sertifikat HGB syah adanya;
3. Menyatakan menolak gugatan Penggugat asal Bapak Kayim., dkk.

V.7. Keputusan PTUN Ujung Pandang

Dibacakan oleh Majelis Hakim pada tanggal 23 Maret 1995 sebagai berikut:

Dalam Gugatan Pokok

Dalam pokok perkara:

- Menolak gugatan penggugat seluruhnya.

Dalam Gugatan Intervensi

- Mengabulkan gugatan Intervensi untuk seluruhnya.

V.8. Keputusan PTUN Tinggi Surabaya

Dalam Gugatan Asal

- Menguatkan putusan PTUN Ujung Pandang.

Dalam Rekonvensi

- Memperbaiki amar putusan PTUN Ujung Pandang.

Dalam perbaikan berbunyi:

Menyatakan Maros Hartono Presiden Direktur PT. Sinar Rowok Indah adalah pihak yang berkepentingan untuk mengajukan gugatan intervensi dalam sengketa pihak-pihak.

Mencermati kasus sengketa hak tersebut, bahwa awal mula terjadinya adalah karena adanya keinginan Pemerintah selaku penentu kebijakan untuk menjalankan "Usaha Kawasan Pariwisata" dan membutuhkan lahan/tanah yang cukup luas. Maka khususnya di lokasi penelitian, masyarakatnya mulai merasakan pengaruh-pengaruh dari luar yang mengusik sisi kehidupan hukum, kaitannya dengan perlindungan hukum eksistensi hak-hak warga masyarakat atas tanah/lahan pertaniannya.

Merujuk kepada konsepsi sistem hukum (*legal system*) bahwa Pemerintah (*komponen struktural*) sebagai institusi yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan menegakan hukum nampaknya bersikap kurang/tidak konsisten dalam menjalankan tugas wewenang yang ada.

Hal ini produk-produk peraturan tentang kepariwisataan yang seolah-olah mengabaikan eksistensi Pasal 5 UUPA yang dengan tegas mengakui "penguasaan dan pemilikan tanah didasarkan atas hukum adat" dan "tidak dibenarkan untuk mengabaikan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama".

Sehingga warga masyarakat tidak dapat lagi merasakan pemanfaatan hukum untuk melindungi kepentingan dalam pencapaian tujuan yang dikehendaki (Periksa: *Franz von-Benda Beckman* dan Tinjauan Pustaka Bab II).

Hal yang sama juga terjadi berkaitan dengan pelaksanaan ganti-rugi atas tanah-tanah warga masyarakat pemegang peran (aktor). Antara peraturan yang satu dengan yang lainnya isi/materinya "tumpang tindih" (*komponen substansi*) antara peraturan yang ada terdapat perbedaan yang membawa pengaruh negatif yang merugikan para pemegang peran (aktor). Misalnya Surat Badan Pertanahan Nasional Nomor 580.2-5568-DIII tanggal 6 Desember 1990 pada intinya menentukan: "bahwa pembebasan tanah untuk kawasan pariwisata bersifat *hubungan keperdataan*" diadakan tawar-menawar selayaknya jual-beli pada umumnya yang tidak ada unsur-unsur paksaan. Demikian juga ditegaskan melalui SK Gubernur NTB Nomor 162 Tahun 1990 tidak membenarkan adanya prantara/pihak ketiga (*calo*) untuk melakukan pembebasan maupun penerimaan ganti rugi. Tapi nyatanya Bupati

Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah menerbitkan SK Nomor 59/503/09 tanggal 2 Juni 1990: memberi ijin kepada orang bernama Lalu Wirekrame (Humas Kantor Bupati), untuk melakukan pembebasan tanah, menetapkan peraturan harga dasar ganti rugi dan lain-lain.

Keadaan inilah yang menimbulkan keberatan-keberatan warga masyarakat sehingga timbulkan sengketa pengadilan tersebut.

Akibat yang timbul disebabkan tidak konsistennya Pemerintah (*komponen struktural*) dalam menjalankan tugas dan wewenang yang diembannya. Lebih-lebih pula muatan-muatan isi/materi (*komponen substansi*) yang tumpang tindih satu dengan yang lainnya bertentangan, maka akan berpengaruh pada sikap-sikap dan nilai-nilai dari masyarakat (*komponen kultural*) yang dipatok pada prinsip-prinsip dasar normatif "konsep paer".

Dihubungkan dengan konsepsi "*legal system*" yang dikemukakan oleh *Lawrence M. Friedman* dalam konteks "*significance of law*" (makna sosial hukum) terdapat perbenturan nilai-nilai yang dipengaruhi oleh kepentingan sosial, ekonomi, dan budaya (*legal culture*).

Keserasian hubungan dalam pluralisme hukum penguasaan/pemilikan ("pendaftaran hak atas tanah"), pemanfaatan lahan mengalami gangguan-gangguan yang menimbulkan konflik-konflik yang berkepanjangan.

BAB V S I M P U L A N

A. Simpulan

1. Hukum pertanahan Indonesia pada prinsipnya menganut asas *fungsi sosial* yang di dalamnya mengandung asas: *kekeluargaan/gotong royong* (berdasarkan hukum adat), *keseimbangan dan manfaat*.

Sedangkan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan lahan semenjak berlakunya UUPA 1960 (di dalamnya termasuk Hukum Adat) peraturan sebelumnya tidak berlaku lagi (mencabut: *Agrarische Wet S.1870-55; Domeinverklaring S. 1870-118*; Buku II KUH Perdata).

Khusus bidang Pendaftaran Tanah berlaku PP Nomor 27 Tahun 1997, peraturan sebelumnya tidak berlaku lagi (mencabut: ketentuan *Overschrijvings Ordonantie S. 1834-17*; Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; PP Nomor 10 Tahun 1961):

2. Konsepsi hak-lama atas tanah (menurut Hukum Adat) tentang penguasaan, pemilikan maupun pemanfaatannya di dalamnya mengandung prinsip-prinsip dasar yang mempunyai tujuan:

- *materiil* adalah menyandarkan diri pada prinsip kehidupan duniawi, pertimbangan-pertimbangan rasional, legal dan kondisional yang perwujudannya sangat tergantung kepada "*kiat hidup*" pemilik

tanah. berupa sikap pandang, sikap tindak serta kesempatan yang dimilikinya.

- *immateriil* adalah menyandarkan diri pada prinsip yang tergantung pada keyakinan dialam ideal dan holistik. Tujuan ini merupakan tujuan jangka panjang yang ditata sejak pemilik tanah hidup di dunia. Ia bergantung langsung kepada sang pencipta, tata-aturan serta makna yang terkandung di dalamnya merupakan perintah yang wajib ditaati:

3. Berlakunya "*Hukum Adat*" secara yuridis formal masih tetap diakui di dalam sistem hukum Indonesia, UUPA telah memberikan jaminan konstitusional bagi setiap warga negara untuk memperoleh sebidang tanah, bagi sumber kehidupan mereka dengan diharuskan untuk memanfaatkan, kecuali jika diterlantarkan haknya akan hilang/dicabut. Jadi sifat-sifat "mulur-menguret" (Djojodiguno) atau "elastis" (Iman Sudiat dan Moh. Koesnoe) atau "menguncup mengembang secara timbal balik" (Ter Haar) yang dianut oleh hukum adat masih berlaku.

Demikian halnya "konsep paer" di Pulau Lombok memiliki sifat dimana disebutkan: tanah yang ditinggalkan oleh pengelolanya jatuh kembali menjadi hak persekutuan (communal right).

Pemahaman ensesi "*paer*" hubungannya dengan hak-hak

atas tanah adalah sangat mengutamakan ukuran bersama (signifikan) serta nilai-nilai yang telah dihormati dan mengakar kuat. Sehingga para anggotanya mempunyai kecenderungan untuk mempertahankan konsep ideal ini karena disamping telah mengakar pada kehidupan secara turun-timurun, juga telah memperoleh legitimasi dari Pemerintah (Pasal 5 UUPA).

Diakuinya *eksistensi hak-lama perihal pendaftaran tanah* terutama untuk penerbitan sertifikat dilakukan melalui lembaga konversi. Sedangkan untuk pembuktian hak-lama lebih sederhana dari pembuktian hak-hak baru. Pembuktian atas hak-lama untuk pendaftaran cukup sederhana yakni: pertama, untuk adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya ditimbang oleh Panitia Ajudikasi pendaftaran tanah atau oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional, secara sistematis, sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak; kedua dalam hal tidak lagi tersedia pembuktian secara lengkap seperti uraian pertama, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut, disini berlaku lembaga pelepasan hak

atau *rechtsverwerking*;

4. *Peraturan dasar* kebijaksanaan pendaftaran tanah pada intinya Pasal 19 ayat (2) angka c UUPA ditambah PP 10 Tahun 1960 yang sekarang diganti PP 24 Tahun 1997 tentang "Pendaftaran Tanah".

Signifikansi sosial hukum pendaftaran tanah pada unit-aksi para pemegang peran (aktor) tergambar pada kemampuan mereka untuk mengadaptasikan diri, dimana unsur-unsur yang terdapat dalam persekutuan hukum yang disebut "paer" berdampingan secara seimbang dan serasi untuk mewujudkan keinginan mendaftarkan tanah, dengan tujuan memperoleh kepastian hukum dan pemanfaatan hukum dalam melindungi kepentingan hak-hak atas tanah, untuk terhindar dari konflik-konflik maupun mencegah pihak-pihak tertentu (dari luar) yang akan menggusur, memaksakan kehendak untuk melepaskan tanahnya dan lain-lain.

Keinginan warga masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah menunjukkan bahwa pemanfaatan hukum dirasakan dapat melindungi, memberi jaminan atas penguasaan dan pemilikan tanah. Sarana hukum yang ada benar-benar mereka manfaatkan/gunakan: sejalan dengan tujuan mereka, sehingga terjadi reproduksi terhadap hal/perbuatan yang sama:

5. Semenjak *masuknya program kepariwisataan* di Pulau Lombok, khususnya pada lokasi penelitian *rasa aman, tertib, serasi dan suasana harmonis* dalam pemanfaatan lahan *mulai terusik atau terganggu* karena adanya kehendak atau keinginan Pemerintah (PEMDA) untuk menjadikan tanah/lahan mereka, untuk Usaha Kawasan Pariwisata. Yang menjadi dasar atau alasan pembenaran (*justification*) pihak PEMDA atas pengambilalihan fungsi penggunaan/pemanfaatan lahan untuk meningkatkan pen-dapatan asli daerah (pemasukan devisa negara) untuk membiayai pembangunan yang menyentuh kebutuhan masyarakat umumnya.

Penguasaan maupun kepemilikan tanah harus terikat oleh *asas fungsi sosial*; Jadi sikap tindak Pemerintah yang hendak mengalihkan fungsi tanah-tanah milik warga masyarakat semata-mata untuk kepentingan umum.

Adanya perbedaan sikap pandang pihak-pihak terutama Pemerintah yang hendak mengalihkan fungsi pemanfaatan tanah-tanah milik masyarakat tidak semudah yang dibayangkan: *reaksi warga masyarakat mulai timbul*, mereka lebih cenderung untuk mempertahankan tanahnya/ tidak bersedia melepaskan tanah:

6. Pengaruh yang dirasakan pada sisi kehidupan hukum masyarakat atas kebijaksanaan Pemerintah (PEMDA) bidang kepariwisataan: pertama, bahwa prinsip-prinsip dasar hak-hak warga masyarakat atas tanah yang dipatok pada ketentuan normatif "konsep paer" atau "gumi-paer" tidak lagi diakui eksistensinya, Pemerintah menganggap mereka sebatas penggarap diatas tanah negara;
- kedua, Pemerintah membuat kebijaksanaan baru, bahwa tanah-tanah hak-milik yang terletak dilokasi yang telah ditetapkan menjadi Usaha Kawasan Pariwisata ditangguhkan/dihentikan (menjadi status que) tidak boleh dilakukan pendaftaran hak maupun mengalihkan hak dalam bentuk apapun. Langkah ini ditempuh untuk mencegah pengusaha spikulan atau calo-calo tanah;
- Ketiga, keleluasaan warga masyarakat untuk melakukan trasaksi keperdataan, terutama bagi tanah-tanah hak-milik yang telah didaftarkan (yang memiliki sertifikat) untuk jual-beli tidak dapat dilakukan dengan leluasa. Mereka ditekan/dipaksa harus mau/bersedia menerima ganti rugi menurut patokan normatif harga dasar yang ditetapkan oleh Pemerintah (PEMDA);
7. Timbulnya sengketa hak diantara para pihak tidak lagi dapat diatasi sendiri karena tatanan nilai-

nilai sosio-kultural yang berakar dalam kehidupan mereka tidak lagi memiliki kekuatan mengatur disebabkan adanya *pengaruh-pengaruh eksteren* maupun tekanan-tekanan dari luar tidak lagi mereka dapat atasi.

Suasana harmonis keaneka ragaman norma (*pluralisme hukum*) yang berasal dari adat-istiadat, agama dan uu yang semula benar-benar mereka rasakan manfaatnya dalam tingkah laku pendaftaran tanah tidak lagi menjadi kenyataan (tinggal harapan) saja. Terusiknya sisi kehidupan hukum masyarakat, oleh adanya kebijaksanaan baru Pemerintah, yakni menjadikan lahan garapan mata pencaharian hidup sebagai usaha kawasan pariwisata, berpengaruh pula kepada perilaku hukum warga masyarakat: mereka tidak lagi mau mengikuti (tidak taat) dan tidak lagi mereproduksinya terhadap perilaku yang sama. Sikap ini terlihat pada adanya keengganan atau tidak bersedia melepaskan tanahnya untuk dijadikan usaha kawasan pariwisata. Disamping itu mereka menolak/berkeberatan atas Surat Keputusan (SK) Eupati Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah Nomor 70 Tahun 1990 tentang "harga dasar ganti rugi" tanah-tanah masyarakat di lokasi penelitian.

B. S a r a n

Pelaksanaan pembangunan bidang kepariwisataan khususnya di Pulau Lombok sesungguhnya memiliki prospek yang cukup cerah, disebabkan oleh dukungan alam yang memiliki potensi sangat memadai terutama untuk pengembangan wisata pantai, seni budaya, wisata baru, wisata petualang alam, taman rekreasi laut dan lain-lain.

Namun demikian, perihal penyediaan Usaha Kawasan Pariwisata, sangat banyak membutuhkan lahan/tanah untuk pembangunan Hotel maupun sarana penunjang lainnya. Maka dapat disarankan sebagai berikut:

1. Pemerintah selaku penentu kebijakan bidang penyediaan tanah/lahan harus bersikap tindak yang lebih arif dalam melihat hukum pertanahan yang berlaku kaitan dengan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan lahan. Kebijakan yang ditempuh selama ini kurang/tidak sejalan dengan tujuan hukum sebagai "kepastian" dan "manfaat" perlindungan kepentingan pihak-pihak yang membutuhkan. Sehingga akibatnya banyak menimbulkan sengketa yang banyak merugikan rakyat kecil, untuk itu disarankan dalam menyusun kebijaksanaan hendaknya, tidak terpaku pada hukum positif (uu) melainkan kebijakan atau norma bersama (*pluralisme*)

hukum) yang tumbuh dan berkembang secara kondisional ditengah-tengah masyarakat ("*out skin*" of law):

2. Perihal "Pendaftaran Tanah" sesungguhnya telah terjalin hubungan yang serasi, seimbang dan harmonis diantara keanekaragaman norma yang ada dan berlaku ditengah-tengah masyarakat (norma adat, agama, uu) dalam perilaku pemegang peran (aktor) untuk mendaftarkan tanahnya melalui *lembaga konversi* tetapi setelah masuknya program kepariwisataan suasananya menjadi lain, ironisnya bahwa eksistensi hak-hak atas tanah warga masyarakat khususnya di lokasi penelitian tidak lagi diakui oleh Pemerintah. Maka untuk hal ini, dapat disarankan agar supaya Pemerintah *konsisten* menjalankan peraturan hukum pertanahan yang ada. Juga sangat diharapkan supaya produk-produk hukum (UU maupun PERDA) bidang kepariwisataan tidak terjadi pengaturan *tumpang-tindih*. Apabila hal ini terus terjadi akan dapat berpengaruh kepada kewibawaan Pemerintah selaku penentu kebijakan.

*

DAFTAR-PUSTAKA

- Asy'arie, Musa., 1991. *"Manusia Pembentuk Kebudayaan dalam Al Qur'an"*, Lembaga Studi Filsafat Islam, Yogyakarta.
- Abdurrahman., 1983. *"Beberapa Aspek Tentang Hukum Agraria"*, Alumni, Bandung.
- Abdullah, Musa., 1996. *"Pelaksanaan, Permasalahan dan Pemecahan Masalah Tanah Adat di Propinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Barat"*, makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor.
- Achdiyat, Anto., 1990. *"Sengketa dan Proses Penyelesaian"*, Studi mengenai gejala pluralisme hukum pada masyarakat Sasak di Kecamatan Bayan (Pulau Lombok), Tesis Magister Bid. Antropologi, FISIP-UI, Jakarta.
- Black, Donald., 1976. *"The Behavior of Law"*, Academic Press, INC., Orlando Florida, USA.
- Beckmann, Benda Franz. von., 1983. *"Why Law does not critical and constructini reflections in social scientific persention of the social significant of law"*, Peper presented to the symposium on Falk Law and Legal Pluralism, the International Congress of antropological Sciences, Vancouver, Canada.
- Brotosoelarno, Soelarman., 1997. *"Aspek Teknis Yuridis Pendaftaran Tanah"* berdasarkan PP 24 Tahun 1997, makalah Seminar Nasional Kebijakanaksanaan Baru Pendaftaran Tanah, Deputi BPN Pusat, Yogyakarta.
- BPHN., 1988. *"Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional"*, Bina Cipta, Jakarta.
- Craib., dalam I Nyoman Sirtha. *"Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat di Tengah Perubahan Sosial"*, Pascasarjana, UNAIR, Surabaya.
- Eliyana., 1997. *"Penentuan Alat Bukti Pemilikan Tanah Sebagai Dasar bagi Pendaftaran Tanah"*, makalah Seminar Nasional Kebijakanaksanaan Baru Pendaftaran Tanah", Fakultas Hukum UGM & Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta.

- Friedman Lawrence M., 1969. *"On Legal Development"*, Rutgers Law Review.
- ., 1969. *"Legal Culture and Social Development"*, *Law and Society Review*, 4, No. 1.
- Harjono., 1995. *"Metode Penelitian Hukum"*, Himpunan materi kuliah. *hukum dan metode kajian*, Pascasarjana. Bid. Ilmu Hukum, UNAIR, Surabaya.
- Husni, Anang., dkk, 1996. *"Perspektif Juridik Pertentangan Pemanfaatan Lahan"*, Bantuan Hukum Ekadana dan kawan-kawan, Mataram.
- Haar, Ter., 1960. *"Asas-asas dan Susunan Hukum Adat"*, Pradnyaparamita, Jakarta.
- Harsono, Budi., 1961. *"Undang-undang Pokok Agraria Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya"*, Bagian I, Jambatan, Jakarta.
- ., 1996. dalam Hirsanudin. *"Pola Penguasaan dan Penyelesaian Sengketa Tanah di Pulau Lombok"*, Tesis Program Pascasarjana, Bid. Ilmu Hukum - UI, Jakarta.
- ., 1997. *"Alat-alat Bukti Hak menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997"*, makalah Seminar Nasional kerja sama UGM & Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta.
- Rajagukguk, Erman., 1995. *"Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup"*, Candra Paratama, Jakarta.
- Kartadarmadja, dkk., 1977/1978. *"Sejarah Daerah Nusa Tenggara Barat"*, Departemen Pendidikan dan kebudayaan RI, Jakarta.
- Koeswadji, Hadiati Hermien., 1984. *"Hukum dan Masalah Medik"*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Koentjaraningrat., 1989. *"Antropologi Hukum"*, Majalah Antropologi Sosial dan Budaya Indonesia. FISIP-UI, Jakarta.
- Kartasapoetra, dkk., 1985. *"Hukum Tanah"*, Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, Bina Aksara, Jakarta.

- Kartadarmadja, dkk., 1978/1979. *"Sejarah Kebangkitan Nasional Daerah Nusa Tenggara Barat"*, Departemen Pendidikan dan kebudayaan RI, Jakarta.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo., 1953. *"De s a"*, PN Balai Pustaka, Yogyakarta.
- Koesnoe, Moh., 1979. *"Pengertian Fungsi Sosial dalam Tata Hukum Indonesia Dewasa Ini"*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Laporan Penelitian., 1977. *"Adat Istiadat Nusa Tenggara Barat"*, Departemen P dan K Pusat, Jakarta.
- Landreform Indonesia, tentang *"Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria"* (tanpa tahun).
- Moore, Sally Falk., 1991. dalam I Made Suasthawa, *"Hukum dan Penggarapan Tanah di Bali"*, kumpulan makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum, Jakarta.
- Menristek., 1978. *"Laporan Interim Masalah Pertanahan"*, Jakarta.
- Mubyarto, dkk., 1992. *"Tanah dan Tenaga Kerja Perkebunan"* Kajian Sosial Ekonomi. Aditya Media, Yogyakarta.
- Notonagoro., 1989. *"Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia"*, CV Pancuran Tujuh, Jakarta.
- Parlindungan A.P., 1990. *"Pendaftaran Tanah di Indonesia."* cv Manda Maju, Medan.
- ., 1986. *"Aneka Hukum Agraria"*. Alumni, Bandung
- ., 1991. *"Komentor Atas Undang-undang Pokok Agraria"*, cv Manda Maju, Bandung.
- 1996.. *"Profil Badan Pertanahan Nasional NTB"*, Mataram.
- Pospisil, Leo., 1989. dalam koentjaraningrat *"Majalah Antropologi Sosial dan Budaya Indonesia"*, Edisi- No 47, FISIP-UI, Jakarta.
- Pound, Roscoe., 1995. dalam Abdul Gani, *"Ilmu Hukum"*, Fakultas Pascasarjana, UNAIK, Surabaya, 1995.

- ., 1996. dalam Bambang Prabowo Soedarso. *"Eksistensi Hak Ulayat dalam Hukum Tanah Positif"*, makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor.
- Sumardjono, S.W. Maria., 1997. *"Kepastian Hukum dan Per-lindungan Hukum dalam Pendaftaran Tanah"*, makalah kerja sama Fakultas Hukum UGM & Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- ., 1992. *"Pendaftaran Tanah, Antara Harapan dan Kenyataan"*, makalah Seminar Nasional: Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya, kerja sama Fakultas Hukum UGM-Badan Pertanahan Nasional (BPN), Yogyakarta.
- ., 1990. *"Reformasi Hukum Pertanahan"*, makalah Seminar Pembangunan, UGM, Yogyakarta.
- ., 1992. *"Pendaftaran Hak Tanggungan"*, makalah dalam rangka Reuni Fakultas Hukum & Dies Natalis UGM ke-43, Balai Pertemuan-UGM, Yogyakarta.
- Soetrisno, Lukman., 1996. *"Hak Komunal Atas Tanah Perspektif Sosiologis"*, makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor.
- ., 1988. *"Negara dan Peranannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri"*, Majalah Prisma No 1 Tahun, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono., 1989. *"Kegunaan Sosiologis Hukum bagi Kalangan Hukum"*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- ., 1987. *"Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum"*, Rajawali, Jakarta.
- Slaats, Herman., 1997. *"Adat Land: A Socio-Antropology of Law Approach"*, makalah Seminar Nasional Tanah Adat Indonesia, Ciawi-Bogor.
- Sutha, I Gusti Ketut., 1987. dalam Hadjon, M. Philipus., *"Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia"*, pt bina ilmu, Surabaya.
- Salaga, Abidin., 1996. *"Penanganan Peladangan Berpindah pindah Kaitan dengan Tanah Adat di Indonesia"*, makalah Seminar Nasional Tanah Adat di Indonesia, Ciawi-Bogor.

- Sirtha, I Nyoman., 1996. *"Makna Sosial Hukum dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat Di Tengah Perubahan Sosial"*, Disertasi. Pascasarjana UNAIR. Surabaya.
- Soetiknjo, Iman., 1987. *"Proses Terjadinya UUPA"*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Tauchid, M., 1952. *"Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kehidupan Rakyat Indonesia"*, Bagian I, Cakra Wala. Jakarta.
- Yanis Maladi., 1991. *"Perkawinan Merari' pada Suku Sasak di Pulau Lombok"*, makalah Seminar Nasional Antropologi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- YLBHI., 1995 *"Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia"*, Jakarta.
- Witjana, Lalu., 1977. *"Monografi Daerah Nusa Tenggara Barat"*, Dirjen Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo., 1994/1995. *"Himpunan Materi Kuliah Metode Penelitian Hukum: Hukum dan Metode Kajian"*, Program Studi Ilmu Hukum, Pascasarjana UNAIR, Surabaya.
- ., 1993. *"Sedikit Penjelasan tentang Kajian-kajian Hukum dari Perspektif Ilmu Sosial"*, Warta Hukum dan Masyarakat, Nomor 1 Tahun ke-1. November, Badan Pengkajian Hukum dan Masyarakat, FH-UI, Depok.
- Whelen, Douglas. J., 1970, dalam Parlindungan A.P., *"Pendaftaran Tanah di Indonesia"*, cv Mandar Maju, Bandung.
- Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1993-1988*, Citra Umbara, Bandung.

Undang-undang:

- UU Pokok Agraria Tahun 1960 (UUPA)
- UU Nomor 9 Tahun 1990 tentang "Kepariwisataaan"
- UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang "Penataan Ruang"
- UU Nomor 12 Tahun 1994 tentang "Pajak Bumi dan Bangunan"

Peraturan Pemerintah:

- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959 tentang "Tanah Milik Adat dan untuk Tanah Milik dengan Bukti Balik Nama berdasarkan Ordonansi Balik Nama (S. 1834 Nomor 27).
- Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang "Penegeasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah". Ditambah SK Menteri Dalam Negeri Nomor 26/DDA/1970 tentang hal yang sama.
- PP 10 Tahun 1961 diganti PP 27 Tahun 1997 tentang "Pendaftaran Tanah".
- PP Nomor 24 Tahun 1979 tentang "Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan Dalam Bidang Kepariwisata kepada Daerah Tingkat I".
- Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri Nomor KM 292/HR. Phb Nomor 29 dan Nomor 208 Tahun 1979 tentang Pelaksanaan PP 24 Tahun 1979.
- Surat Menteri Kehakiman Nomor C.634 B.HI.01.TH.90 tentang "Persetujuan Pendirian PT. Sinar Rowok Indah"

Peraturan Daerah:

- Perda Nomor 7 Tahun 1990 tentang "Usaha kawasan Pariwisata".
- Perda Nomor 9 Tahun 1990 tentang "Pembangunan kawasan Pariwisata".

Surat Keputusan:

- SK Gubernur Kepala Daerah Tk I NTB Nomor 423 Tahun 1990 tentang "Rencana Tata Ruang Resort Pariwisata Selong Belanak".
- SK Gubernur Nomor 120 Tahun 1990 tentang "Tata Cara Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Usaha Kawasan Wisata dan Pariwisata".
- SK Gubernur Nomor 456 Tahun 1990 tentang "Pernyataan kesungguhan bagi Investor yang menanamkan modalnya di bidang Usaha Kawasan Pariwisata di Daerah Nusa Tenggara Barat".
- SK Gubernur Nomor 59/503/90 Tahun 1990 tentang "Rekomendasi kepada PT Sinar Rowok Indah Untuk Menjalankan Usaha Swasta".
- SK Gubernur Nomor 162 Tahun 1990 tentang "Ijin Lokasi dan Pembebasan Tanah".
- SK Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Tahun 1991 tentang "Pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT Sinar Rowok Indah".
- SK Bupati Lombok Tengah Nomor 70 tentang "Harga Dasar Tanah".

Harian:

- * Jawa Pos, edisi 25 September 1997 (nasional)
- * Suara Nusa, edisi 29 Maret 1996 (lokal)

RENCANA TEKNIK RUANG
KAWASAN PARIWISATA SELONGBLANAK

Gambar : 1.3
PETA KEBIJAKSANAAN
PEMBANGUNAN LOMBOK TENGAH

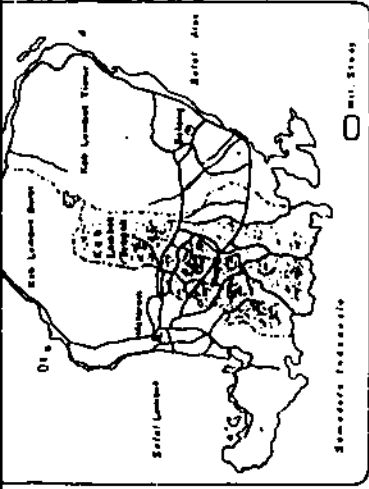
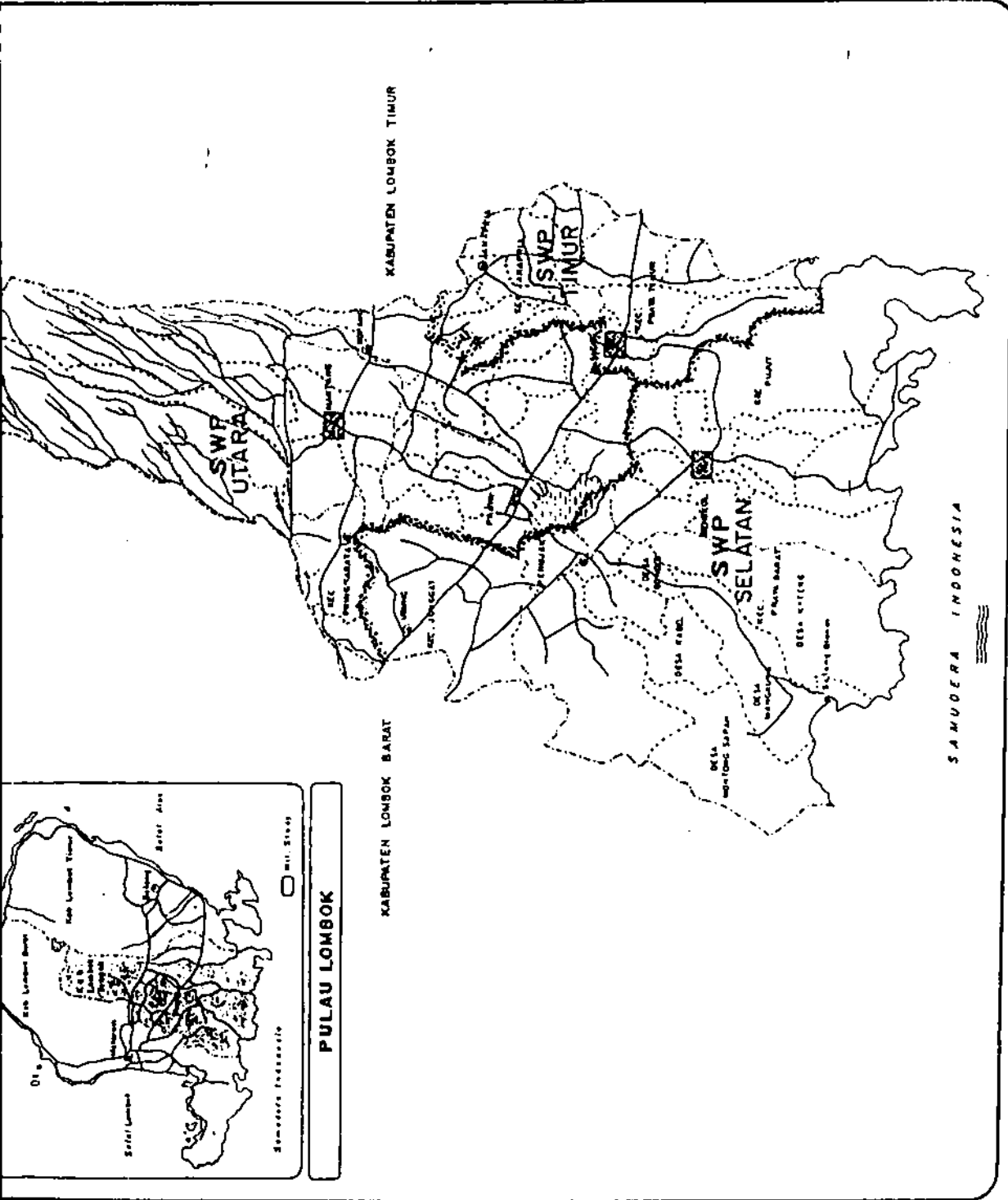
- KETERANGAN :**
- Ibukota Kabupaten
 - Ibu kota Kecamatan
 - Pusat Desa
 - Garis Wilayah Kabupaten
 - Batas Wilayah Kecamatan
 - Batas Wilayah Desa
 - Jalan Aspal
 - Jalan Berbatu
 - Jalan Tanah
 - Sungai
 - Waduk / Bendungan
 - Batas WP
 - Pusat WP

Digambar :	Hené		
Diperiksa :	Dan Kusnedi		
Ditelaah :	Ir. H. Zukaragen		
Ditandatangani :			
Tanggal	No. Proyek	Jml Lembar	No Lembar

Sumber :
BAPPEDA TR II LOMBOK TENGAH

SKALA 1 : 250.000

PEMERINTAH KABUPATEN
DAERAH TINGKAT II
LOMBOK TENGAH 1994



KABUPATEN LOMBOK TENGAH

Gambar : 3.10
PETA RENCANA
SIRMULASI PERGERAKAN

KETERANGAN :

- ↑ Sirkulasi Pergerakan Kendaraan Regional
- ↑ Sirkulasi Pergerakan Kendaraan Dalam Kawasan Pariwisata
- ⌣ Sirkulasi Pergerakan Orang (khususnya wisatawan)

IR-PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIR LANGGA

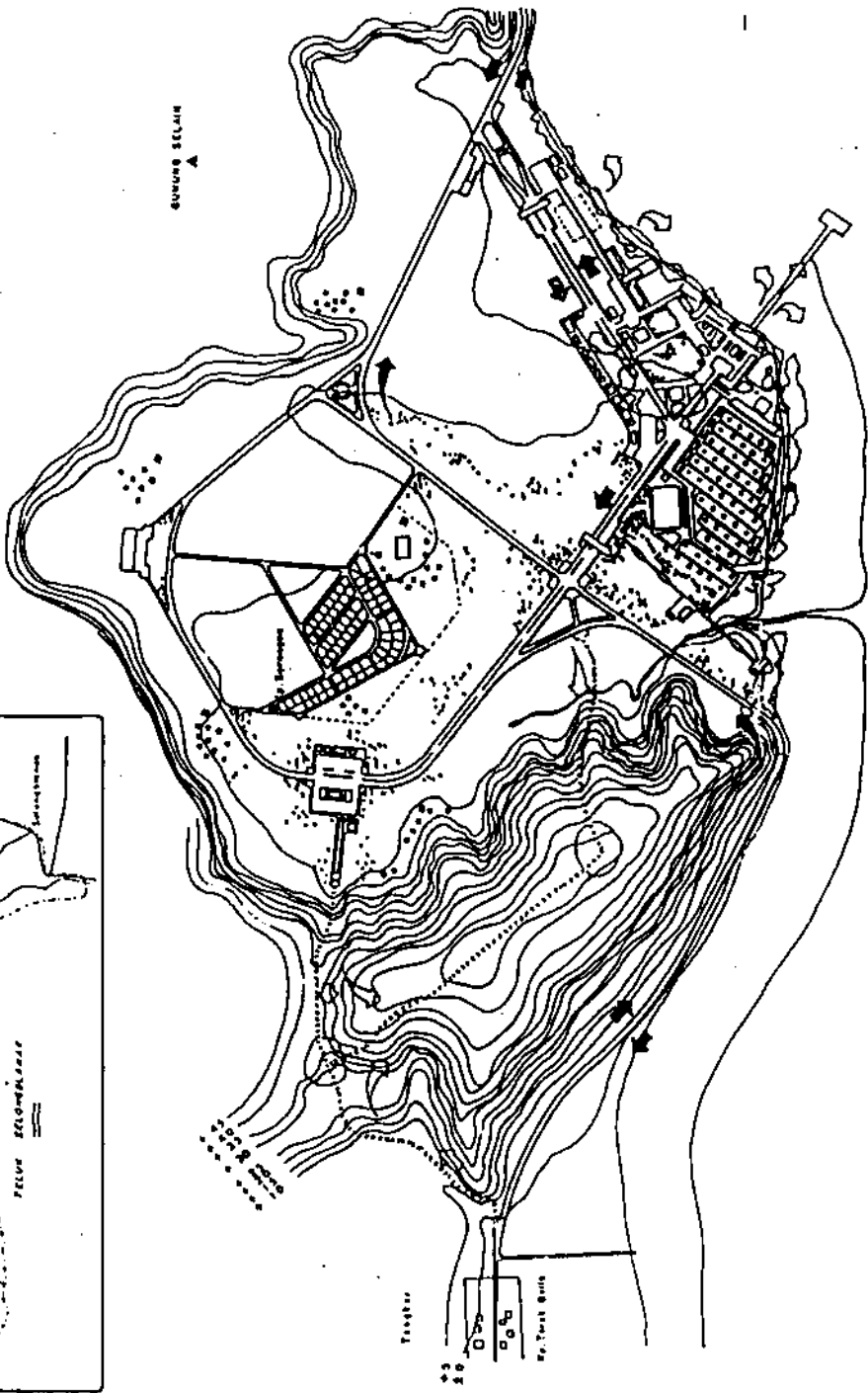
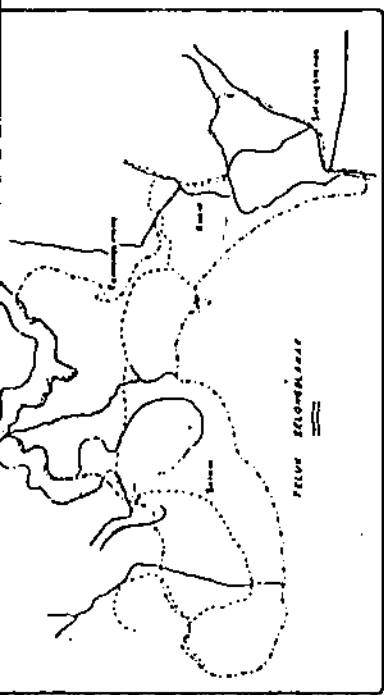
Digambar :	Mandi
Dibuat :	Don Kennedy
Diteliti :	B. M. Zuberden
Diteliti :	
Tanggal :	Me. 1994
No. Lembar :	
No. Lembar :	

Sumber : KAJIAN ANALISIS

SKALA 1 : 8000



PEMERINTAH KABUPATEN
DAERAH TINGKAT II
LOMBOK TENGAH 1994



SAMUDERA INDONESIA

KAWASAN RTR

