

HAK HAK KOLEKTIF DALAM SISTEM HUKUM PERTANAHAN (Suatu Analisis Mengenai Fungsi Hukum Dalam Konflik Pertanahan)

Anang Husni

Fakultas Hukum Universitas Mataram, Mataram, NTB

Abstract

The Collective Right (Hak Ulayat, Hak Paer in the community of Sasak tribe in Lombok Island) up to in this time is not configured yet definitely in the National Law System. This matter affects in the community/society welfare depreciation. Law as normative standard in this research is showed and functions to integrate the land matters conflict to increase the standard of community/society life. With reference to that, it is found the holistic approach in solving the conflict.

Key Words : The Collective Right, The Land Matters Conflict

Penetapan hak kolektif masyarakat atas tanah yang didasarkan pada pranata lokal dalam sistem hukum pertanahan merupakan permasalahan yang penting diperbinacangkan. Pembahasannya menyangkut eksistensi hak kolektif tersebut (dalam pranata lokal suku Sasak dikenal dengan sebutan *Hak Paer*)¹ di samping pola mempertahankannya atau penegakan hak kolektif masyarakat. Berkenaan dengan penegakan hak masyarakat hal itu menyangkut penegasan komitmen terhadap nilai pemanfaatan lahan. Berkenaan dengan itu Parsons mengutarakan:²

The bases of cultural legitimation transcend direct contingencies of influence, interests, and solidarity, being grounded at societal level in *value commitments*. By contrast with loyalty to collectivities, the hallmark of a value commitment is greater independence from considerations of cost, relative advantage or disadvantage, and social or environmental exigency in the meeting of obligations.

Dalam hubungannya dengan konflik pertanahan, nilai budaya yang merupakan inti kandungan pranata lokal diperlukan guna memulihkan kembali pelbagai hubungan yang tak harmonis; hal ini dengan mengingatkan adanya komitmen yang dibangun diantara mereka yang bertikai.

Di sini hukum berfungsi menetapkan ukuran dan tata-cara alternatif bagi penyelesaian sengketa atau pemulihan hubungan antar warga masyarakat

tersebut.

Dengan demikian, hukum seharusnya dimanfaatkan oleh warga masyarakat, karena institusi ini merupakan kristalisasi nilai komitmen itu. Kajian mengenai budaya masyarakat (yang mengandung nilai komitmen) ditujukan untuk lebih memahami berbagai prasyarat yang terdapat dalam sistem budaya berkenaan dengan penegakan hukum, serta perkembangan atau perubahan masyarakat pada umumnya. Berkenaan dengan permasalahan pemanfaatan lahan, hal ini tampak pada sikap, pandang warga masyarakat tempat konflik terjadi terhadap kebijakan pemerintah daerah dan atau peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Konflik pertanahan yang terjadi di Lombok Tengah, khususnya di dusun Rowok desa Mekarsari dapat dijadikan contoh konflik pertanahan. Konflik yang terjadi di dusun ini berasal dari cara pandang yang berbeda antara warga masyarakat dengan pemerintah daerah Lombok Tengah berkenaan dengan alas hak atas tanah, serta prinsip dan tujuan pemanfaatan lahan.

Mudah dipahami, bahwa pertentangan yang terjadi dalam sistem pertanahan adalah pertentangan persepsi berkenaan dengan pemberlakuan hukum secara normatif. Bagi warga masyarakat cukuplah mereka menggunakan pranata lokal yang lahir untuk memenuhi kebutuhan pergaulan hidup mereka keseharian. Ini berlaku secara internal bagi warga masyarakat setempat (kelompok); sedangkan, pemerintah daerah Kabupaten Lombok Tengah

1. Hak ini dalam system Hukum Pertanahan (Hukum Agraria) dikenal dengan sebutan Hak Ulayat, Hak Purba, atau Hak Pertuanan, dan lain-lainnya.
2. Talcott Parsons, *The System of Modern Societies*, 1971, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, hlm 14

memberlakukan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan secara formal oleh lembaga yang berlegitimasi.

Sehubungan dengan itu, sebuah perusahaan telah diijinkan oleh pemerintah daerah Lombok Tengah untuk mengembangkan usaha kepariwisataan di dusun Rowok. Perusahaan itu adalah PT Sinar Rowok Indah (PT SRI). Perusahaan ini diijinkan mengusahakan tanah seluas 100 Ha dengan alas Hak Guna Usaha (HGU). Pemerintah daerah Lombok Tengah melakukan pembebasan hak warga yang sangat ditentang oleh warga masyarakat Rowok dengan dalih hak mereka berdasarkan hak Paer. Pemerintah daerah Lombok Tengah tidak mengakui adanya hak warga dusun Rowok. Ia menyatakan warga tanah di dusun Rowok adalah *tanah negara bebas*, merupakan tanah yang tidak dikuasai oleh siapapun. Tentu, masyarakat menolak perlakuan pemerintah daerah, mereka melakukan perlawanan, secara hukum maupun fisik (terhadap penegakan hukum yang diberlakukan oleh pemerintah daerah Lombok Tengah).

Dari uraian tersebut dapat diketahui, bahwa pengakuan adanya hak Paer atas tanah warga dusun Rowok oleh pemerintah daerah Lombok Tengah merupakan permasalahan utama, konflik pertanahan di dusun Rowok. Konflik pertanahan ini masih terus berlangsung sehingga memerlukan pola penyelesaian alternatif.

Dengan demikian dapat dirumuskan permasalahan konflik pertanahan di dusun Rowok, sebagai berikut:

1. Bagaimanakah eksistensi hak Paer di dusun Rowok kabupaten Lombok Tengah
2. Bagaimanakah proses memperoleh hak Paer;
3. Bagaimanakah pola alternatif dalam menyelesaikan konflik pertanahan di dusun Rowok kabupaten Lombok Tengah.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam kajian mempelajari konflik pertanahan di dusun Rowok, adalah:

1. Tujuan akademik: untuk mengetahui secara akademik penerapan berbagai teori normatif atau azas hukum dalam menyelesaikan konflik pertanahan;
2. Tujuan praktek: untuk lebih memahami berbagai kebijakan dan cara penerapannya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Lombok Tengah dalam menangani permasalahan konflik pertanahan

Penelaahan fungsi pranata lokal dalam kerangka konflik pertanahan pemanfaatan lahan dapat dipilah menjadi dua lingkup, yakni:

- 1) Penerapan nilai-nilai pada sistem hukum, sehingga norma, peraturan hukum serta kebijaksanaan dapat berfungsi menyasikan nilai yang saling bersitegang dalam sistem kemasyarakatan. dan
- 2) Pengembangan serta pembentukan kebersamaan pandangan, atau komitmen individu dalam kelompok (masyarakat); juga antara pemerintah daerah dengan warga masyarakat dalam mencari cara alternatif penyelesaian pertentangan pertanahan.

Di sini pranata lokal dilihat sebagai suatu pranata, juga norma yang mencerminkan kebutuhan, dan nilai yang tumbuh berkembang di tengah-tengah masyarakat. Sejalan dengan itu, agar dipatuhi pranata lokal, norma maupun kearifan, dan kebijaksanaan itu tidaklah sekedar diperkenalkan melalui proses sosialisasi, melainkan juga diinternalisasikan ke setiap pribadi anggota masyarakat (kelompok). Keberhasilan proses ini diharapkan dapat meningkatkan fungsi pendistribusian dan memobilitas berbagai kepentingan serta peranan.

Proses dan mekanisme inilah merupakan salah satu wujud pelaksanaan hukum dan kebijaksanaan pemerintah. Ini pulalah yang menjadikan hukum sebagai norma signifikan atau ukuran bersama, karena mengandung nilai-nilai kebersamaan yang digunakan oleh para pihak yang berkepentingan mengembangkan pemanfaatan lahan. Jadi pranata lokal dilihat juga sebagai ukuran normatif yang berisikan kebersamaan warga kelompok.

Perihal pertanahan terutama berkenaan dengan eksistensi hak kelompok dan proses memperolehnya ternyata sangat dibatasi pengakuannya oleh aparat pemerintah. Hal ini sangat tergantung dari pandangan para pelaksana terhadap makna dan eksistensi pranata lokal.

Perbedaan pandangan itu sangat terkait dengan perbedaan yang dijumpai dalam secara teoritik dalam Ilmu Hukum, yakni perbedaan antara pandangan juridis-normatif dengan pandangan Antropologi Hukum. Bagi pandangan juridis-normatif hukum didekati sebagai norma, aturan bagaimana seharusnya warga masyarakat berperilaku; di sini yang menjadi fokus kajian atas hukum adalah

pemahaman-pemahaman yang menyelimuti aturan yang terkandung dalam hukum, azas-azas yang dikandungnya. Di sini hukum dikaji sebagai bangun logis dan dianalisis dalam terminologinya sendiri, Hukum dipahami sebagai suatu sistem yang berdiri sendiri dengan berpusatkan pada struktur logis yang internal dari doktrin hukum. Dapatlah dimenegrti, bahwa menurut pandangan ini kajian hukum tidak memberikan gambaran mengenai apakah sesungguhnya yang terjadi dengan hukum dalam kenyataan secara empirik. Apakah para penegak hukum telah mempedomani aturan hukum?; Mengapa terjadi penyimpangan?; atau apakah penyimpangan tidak diperlu diperhatikan lagi?; atau, apakah hukum hanya disesuaikan dengan kepentingan para pejabat? Atau, hanya disesuaikan dengan kepentingan pemerintah daerah, sehingga mengorbankan "kebutuhan hukum masyarakat"³

Pandangan Antropologi Hukum yang dijadikan dasar dalam kajian ini menempatkan hukum tak terpisahkan dengan masyarakat. Antropologi Hukum tidak hanya memberikan perhatian kepada satu tipe hukum tertentu, melainkan semua bentuk hukum yang berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial yang berlaku dalam masyarakat, yakni hukum negara, kebiasaan, atau hukum agama; penggabungannya merupakan kajian yang dikenal dengan sebutan "pluralisme hukum" (*legal pluralism*)⁴. Menurut pandangan ini, hukum dipersepsi sebagai kenyataan sosial, yang disoroti adalah *sikap tindak manusia* yang memperoleh makna tertentu sebagai akibat dari respon seseorang selaku aktor atau pelaku atas peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dijumpai pergeseran cara pandang antara juridis-normatif dengan Antropologi Hukum, yakni dari aturan hukum tertulis kepada individu atau warga kelompok suatu masyarakat sebagai aktor, dimana dalam setiap mengambil keputusan ia dihadapkan kepada tuntutan dari berbagai tatanan hukum yang dihadapinya.⁵

Hingga di sini dapat dimengerti, bahwa dalam kerangka pemecahan suatu masalah sosial, pandangan juridis-normatif memiliki keterbatasan dalam menyelesaikannya. Pandangan juridis-normatif tak mampu mencari jawaban pemecahannya

pada alam empirik; berkenaan dengan itu diperlukan pendekatan Antropologi Hukum; terutama menyangkut berbagai permasalahan dalam hubungannya dengan pranata lokal.

Proses dan Eksistensi Paer

Kasus tanah di Dusun Rowok pada dasarnya dapat dilihat sebagai konflik pertanahan antara Pemerintah Daerah dengan warga masyarakat berkenaan dengan bekerjanya hukum. Warga masyarakat dusun Rowok melihat permasalahan konflik pertanahan karena ulah beberapa oknum pejabat yang hendak merampas hak mereka atas tanah. Warga memperolehnya sejak tahun 1972 dengan penetapan Kepala Daerah Tingkat II Lombok Tengah, bahwa tanah itu dapat dijadikan lahan persawahan untuk bercocok tanam. Sedangkan pemerintah daerah (ketika itu pada tahun 1994: saat konflik pisik terjadi 5 April 1994) melihat alas hak itu sangat lemah karenanya dapat dimengeri, bahwa pandangan pemerintah terhadap tanah di dusun Rowok tidak memiliki alas hak.

Hak masyarakat merupakan hak kolektif masyarakat didasarkan pada institusi sosial (baca juga: pranata lokal). Hak kolektif pemanfaatan lahan pada umumnya (di Pulau Lombok) berdasarkan prinsip genealogis, artinya pembukaan serta pengembangan hak kolektif didasarkan pada faktor dan kepentingan yang bersifat kekeluargaan (garis keturunan). Hak kolektif atas pemanfaatan lahan tersebar dan terkenal pada seluruh areal pertanahan di Pulau Lombok. Hak ini disebut hak *paer*. Dikenal *paer-bat* maksudnya paer yang dimiliki dan dihuni oleh keluarga dan keturunan yang berasal dari kawasan barat, demikian pula *paer-timuk* (wilayah timur), *paer-lauk* (selatan), dan *paer-daye* (utara).

Dalam mewujudkan tujuan dan kepentingannya, warga masyarakat berinteraksi berdasarkan kebiasaan-kebiasaan yang sangat mengikat. Meski tidak memenuhi persyaratan formal menurut hukum positif, namun mereka telah merasa terjamin pemenuhan hak, tujuan, dan kepentingannya. Perasaan terlindungi diterima berdasarkan hubungan saling kenal-mengenal dan percaya-mempercayai.

Pada awal memanfaatkan sebidang tanah

3. Bandingkan dengan Idrus Abdullah, KAJIAN Bekerjanya Hukum dalam Masyarakat dengan Cara Pandang Antropologi Hukum, Orasi Ilmiah, disampaikan pada Dies Natalis Lustrum VIII, Universitas Mataram, 2 Oktober 2002.

4. Ibid.

5. Dalam pandangan antropologi seorang pengamat tidak hanya berpedoman pada satu tipe hukum, khususnya hukum positif (state law) melainkan berpedoman kepada "aneka peraturan hidupnya" (non-state law) yang disebut juga *hukum rakyat*, Ibid.

(membuka lahan pertanian), mereka tidak memerlukan alas hak berupa sertifikat dari lembaga yang berlegitimasi. Hal ini terjadi memang karena ketika itu mereka belum mampu membuatnya. Alat bukti yang dimiliki, sungguh sangat sederhana namun terasa bermanfaat. Tidak mempertimbangkan akbiat hukum, disebabkan karena tak adanya sertifikat hak, seperti: permasalahan hukum atau sengketa yang dapat terjadi pada masa mendatang. Risiko dipertanggungjawabkan atau dirampas haknya oleh pihak lain tak pernah dipertimbangkannya, terbukti dari sikap mereka tak pernah berusaha memiliki bukti atas hak.

Demikianlah, berbagai bukti hak secara juridis-formal tak dihiraukannya — baru kemudian ketika mereka memperoleh gangguan atas haknya — alas hak atas tanah, mereka butuhkan.

Warga masyarakat dusun Rowok secara historis menguasai tanah sejak sebelum tahun 1970-an, bahkan ada beberapa orang yang datang pada dekade 1950-an. Mereka berasal dari Desa Mangkung dan Kateng membuka lahan untuk bekal hidup keluarga. Mereka bertani meninggalkan keluarga berjalan jauh hingga berminggu-minggu. Mereka ke luar desa mencari lahan garapan pertanian yang baru bagi menghidupi keluarganya.

Kebiasaan membuka lahan yang dilakukan secara berkelompok telah lama dikenal di Pulau Lombok. Pembukaan lahan dilakukan menurut tata-cara adat, dan seijin kepala desa tempat lahan yang hendak dibuka. Pada masyarakat Sasak yang menghuni pulau Lombok hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan telah lama dikenal dengan sebutan *paer*. Pada dasarnya *paer* (adalah hak kelompok warga masyarakat atas tanah dan pemanfaatannya)⁶ merupakan wilayah yang dihuni, dikuasai, atau dimiliki oleh suatu paguyuban (persekutuan) hidup, seperti desa, *kekeliangan*,⁷ *banjar*,⁸ dan lain-lainnya; disamping juga merupakan areal tempat berusaha pencaharian hidup, serta batas wilayah atau simbol integritas dan eksistensi

kelompok yang laik dipertahankan dari gangguan pihak luar.

Dengan demikian dapat dilihat secara konsepsional, *paer*⁹ mengandung makna ekonomi, politik, hukum dan kebudayaan. Sehingga pada gilirannya *paer* dapat didekati secara fungsional imperatif, karena memenuhi karakteristik keempat fungsi fundamental didalam sistem kemasyarakatan.

Sejarah memperlihatkan, proses timbul dan perkembangannya merupakan refleksi dari bekerjanya keempat fungsi fundamental tersebut didalam masyarakat Sasak; atau dengan kata lain perkembangan eksistensi *paer* menggunakan landasan yang memperhatikan ukuran bersama (signifikan) serta nilai-nilai yang telah dihormati dan mengakar kuat.

Pada awalnya dapat dikatakan, bahwa peletakan hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan terjadi karena adanya kehendak beberapa orang warga suatu desa untuk melakukan upaya pengembangan atau pemekaran areal lahan pertanian. Menilik laju pertumbuhan penduduk sangat pesat disuatu desa, mendesak beberapa warganya untuk mencari dan mengembangkan lahan tempat pencaharian hidup. Biasanya mereka berasal dari beberapa keluarga bati (*kuren*) membuka lahan baru dan menetap (*pundutan*).

Ditempat yang baru ini mereka segera menunjuk pemimpin kelompok¹⁰ dan menetapkan batas-batas wilayah *paer* (*babar* atau *sawe*) biasanya ditandai dengan memanfaatkan kondisi geografis seperti gunung, sungai, jalan, dan lain-lainnya. Juga, tempat peribadatan, perkuburan dan lain-lainnya.

Lahan pemekaran baru ini dapat berkembang menjadi desa (jika lahan baru tidak termasuk wilayah suatu desa), atau dusun kekeliangan (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

-
6. *Paer* merupakan hak kolektif asli masyarakat suku Sasak. Meski hak ini dipengaruhi oleh pelbagai aturan dan kebijakan pemerintah, namun ia tetap ada dan dikenal sebagai hak masyarakat adat Sasak (wawancara dengan budayawan, tokoh adat Sasak, dan mantan Kepala Dinas Museum NTB, Lalu Wacana)
 7. *Kekeliangan* adalah struktur pemerintahan di bawah Desa, seperti lingkungan pada kelurahan. Ini juga sering disebut dusun (*dasan*).
 8. *Banjar* adalah persekutuan hidup yang bekerja mengurus berbagai permasalahan kehidupan, seperti kematian, perkawinan, olah raga, dan lain-lainnya. Namun bukanlah struktur pemerintahan resmi.
 9. Makna *paer* sesungguhnya tidaklah sekedar hak kelompok atas tanah atau pemanfaatan lahan, melainkan mengandung arti yang lebih mendasar bagi peri kehidupan kelompok, yakni merupakan batas-wilayah, asal-usul warganya, citra kelompok, simbol kebanggaan kelompok, ikatan kekerabatan, dan lain-lainnya.
 10. Pemimpin kelompok ini biasanya dipilih dari penduduk pertama kelompok *pundutan* (turas) yang bangsawan, disertai persyaratan:
 1. berwatak peramah;
 2. berilmu kemasyarakatan;
 3. selalu berbuat kebajikan;
 4. adil dan bijaksana menghadapi permasalahan warganya.

kelompok persekutuan asal,¹¹ dan ijin dari kepala desa letak lahan baru itu.

Secara pribadi anggota kelompok yang hendak memanfaatkan lahan tertentu, ia harus memberi tanda batas pada lahan yang dipilihnya terutama jika lahan itu telah dimanfaatkan sebagai lahan 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.

Lebih rinci dapat diketengahkan, bahwa hak (kelompok atas *paer*, atau) atas tanah/pemanfaatan lahan, pada dasarnya ada dua, yakni:¹²

1. Ke dalam:
 - a. Hak *paer* memperkenankan kelompok dan para warganya beserta anggota keluarganya memanfaatkan lahan sekedar untuk keperluan menyambung hidupnya;
 - b. Hak-hak perseorangan (anggota kelompok) atas tanah tetap terkekang di dalam hak (kelompok = *paer*) atas tanah. Tanah yang ditinggalkan oleh pengolahnya jatuh kembali menjadi hak kelompok;
 - c. Kelompok dapat menentukan lahan untuk keperluan bersama para anggotanya, seperti pekuburan, masjid, dan lain-lainnya;
2. Keluar:
 - a. Larangan bagi orang luar kelompok memanfaatkan lahan *paer* kecuali seijin ketua kelompok;
 - b. Batas *paer* (*babar*) sangat dihormati oleh kelompok yang lain.

Hak (kelompok = *paer*) atas tanah/pemanfaatan lahan secara relatif kurang dilindungi oleh hukum positif. Kendati dalam hukum positif badan hukum dan koperasi diperkenankan memperoleh hak atas tanah guna mengembangkan usahanya; namun subyek hukum adat seperti desa adat, banjar, dusun, kekeluargaan tidak memperoleh tempat yang layak, padahal subyek hukum adat ini merupakan institusi yang paling berwenang dalam menentukan pemanfaatan lahan di wilayahnya.

Hingga saat ini surat ijin menggarap berada pada kewenangan kepala desa bukan camat. Demikian pula peralihan hak atas tanah selalu menghadirkan

kepala desa sebagai saksi.

Jika ditinjau secara mendalam, maka desa pada dasarnya merupakan lembaga terendah dalam struktur pemerintahan yang mewakili (mempertahankan hak) negara dalam menguasai bumi, air, udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Di daerah-daerah terpencil, di pedalaman pulau Lombok, hak *paer* masih dikenal. Hak ini kurang diperhatikan oleh peletak kebijakan terutama dalam melakukan pembebasan hak bagi kepentingan pembangunan kepariwisataan. Menyatakan tanah/lahan yang telah lama tetap dikuasai dan dimanfaatkan oleh suatu kelompok masyarakat sebagai tanah "negara bebas" dapat menimbulkan perlawanan masyarakat terhadap pemerintah.

Dewasa ini konsepsi hak *paer* masih ditemukan dalam berbagai bentuk hak atas tanah (tanpa pembuktian formal oleh lembaga yang berlegitimasi namun eksistensi dan maknanya masih dirasakan), dalam pemanfaatan lahan yakni:

1. Tanah *paumean* (*pauman*) desa x, masjid, dan lain-lainnya (sering disebut *paumean*, yang berasal dari kata *ume* berarti tanah). Tanah ini dikuasai dan dimanfaatkan oleh desa, masjid dan lain-lainnya sebagai bekal mengembangkan kehidupan warganya dan kelompok;
2. Tanah *banjar* x, lahan ini hampir sama sifatnya dengan *pauman*, namun ditinjau dari tujuan pemanfaatan dan letaknya, maka tanah banjar senantiasa terletak di dalam desa kediaman kelompok;
3. *Pecatu mider* (hanya dikenal pada persekutuan masyarakat di pedalaman, atau desa yang terpencil; sedangkan dikelurahan *pecatu mider* telah dihapuskan). *Pecatu mider* pada umumnya, untuk memenuhi keperluan hidup pemimpin persekutuan hukum. Hanya pemimpin persekutuan yang memperoleh *pecatu mider*. Oleh karena itu hak atas *pecatu mider* diberikan selama seseorang menjabat pemimpin kelompok. Tanah ini disediakan oleh warga masyarakat bagi pemimpinnya yang diperoleh dengan cara:
 - a. Dibuka secara bersama-sama oleh warga suatu desa atau masyarakat hukum tertentu.

11. Kini kewenangan ini dipegang oleh kepala desa, mengeluarkan Surat Ijin Menggarap (SIM); yang biasanya dalam rentang masa paling cepat lima tahun dimanfaatkan secara terus-menerus, terpelihara baru dapat dimuntakan hak milik atasnya (kepada pemerintah daerah). Dalam rentang waktu inilah lahan pemekaran baru tersebut dianggap merupakan lahan kelompok pundutan (gumi-paer).

12. Lihat dan bandingkan dengan: Lalu Wacana, *Monografi Nusa Tenggara Barat*, Penerbit: tak terbaca, Mataram, 1975, hlm 285 dan seterusnya.

- b. Tanah *putung*, tanah warisan pewaris yang tak meninggalkan ahli waris.

Hak (kelompok = *paer*) atas tanah/pemanfaatan lahan kian memudar terutama dengan diperkenalkannya institusi baru dalam struktur pemerintahan desa, yakni badan musyawarah desa (Bamudes) diganti oleh lembaga sosial desa (LSD), serta disempurnakan menjadi lembaga ketahanan masyarakat desa (LKMD). Lembaga ini secara relatif mengguncangkan tatanan kehidupan bermasyarakat di pedesaan (ketika itu). Pelbagai kebijakan yang berkembang di tengah-tengah masyarakat desa pada dasarnya ditentukan oleh hasil permusyawaratan (*begundem*) yang dilakukan oleh *krame desa* suatu lembaga tertinggi pada masyarakat hukum di pedesaan. Lembaga ini yang merupakan dewan masyarakat desa terdiri dari orang terhormat dan berwibawa serta ahli dalam adat. Dewan ini bertugas merumuskan pendapat warga masyarakat yang digunakan oleh kepala desa dalam mewujudkan kesejahteraan warganya.

Kebijaksanaan Bupati kepala daerah tersebut menggeser fungsi dan peran *krame desa* dalam gerak perubahan masyarakat desa. Mereka yang mengerti makna dan nilai yang tertanam kuat dalam masyarakat satu persatu mengundurkan diri, tak lagi didengar pandangannya. Kepudaran institusi ini seiring dengan tak dikenalnya konsepsi *paer* oleh generasi dewasa ini.

Demikian pula halnya yang terjadi pada aparat birokrat yang senantiasa mencanangkan kepastian hukum. Mereka terlalu memperhatikan bentuk-bentuk formalitas dalam menyimpulkan eksistensi suatu hak yang dimiliki oleh subyek hukum. Kurang menempatkan konsepsi pemanfaatan hukum yang sangat didambakan oleh masyarakat; aparat birokrat secara cepat menyatakan warga yang tergabung dalam suatu kelompok tidak berhak atas pemanfaatan lahan. Padahal secara material warga masyarakat telah lama (turun-temurun) memanfaatkan lahan bagi kehidupannya, sehingga menjadikan tanah tersebut bukan merupakan tanah negara yang bebas. Perbedaan persepsi inilah yang menimbulkan perlawanan warga masyarakat terhadap pemerintah.

Kenyataan tersebut mengisyaratkan, sikap dan tanggapan warga masyarakat terhadap informasi perubahan sangat tergantung pada pandangan kepala desa, atau peran kepribadian pemuka desa.

Kebutuhan pengakuan hak (kelompok) atas tanah di pedesaan oleh lembaga yang berlegitimasi semula terasa kurang diperlukan oleh warga masyarakat, atau anggota persekutuan hidup di desa; karena tak pernah berpikir adanya pembuatan transaksi dengan pihak luar. Mereka merasa cukup haknya dibuktikan dengan girik, atau surat ijin mengarang yang dikeluarkan oleh kepala desa. Disini dapat dilihat adanya hubungan hak (kelompok) dengan tanah sangat tergantung pada pandangan atau interpretasi subjektif kepala desa atau pemuka desa. Demikian pula mereka hanya mengandalkan perlindungan hak atas tanahnya pada inisiatif yang diberikan oleh kepala desa.

Dari uraian terdahulu telah diketahui bahwa pelaksanaan hukum, implementasi kebijakan Pemerintah atau berbagai keputusan jika menyentuh tatanan kehidupan masyarakat desa harus memperhatikan nilai-nilai, dan kondisi sosial-budaya yang berkembang ditengah-tengah masyarakat. Eksistensi hak *paer* sesungguhnya telah dikikis secara perlahan oleh pelbagai sikap aparat yang bertugas di lini depan. Jika dipegang prinsip azasi hak *paer*, maka segala perbuatan hukum berkenaan dengan tanah yang berada disuatu persekutuan hukum masyarakat haruslah memperoleh ijin dari pimpinan kelompoknya. Demikian selanjutnya, jika ini tak pernah diupayakan maka tanah yang dilepaskan oleh warganya tentu akan kembali menjadi penguasaan kelompok, bukan hak pihak luar.

Studi Kasus Konflik Pertanahan

Perhatian pemerintah daerah secara perspektif-juridik hanya melihat permasalahan dari sisi positivistik dengan berlandaskan hukum positif, serta kurang memperhatikan kemanfaatan hukum atau kepentingan normatif warga masyarakat. Tujuan aparat pemerintah mencanangkan ketertiban hukum; disini penyelesaiannya berdasarkan formulasi tertulis peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan warga masyarakat bertujuan mewujudkan berbagai kemanfaatan yang diperoleh dari penerapan hukum. Tidak dipandang norma itu merupakan simbol hukum atau non hukum akan dipatuhinya sepanjang bermanfaat dalam mengejar tujuan yang dicitakan.

Dalam menyelesaikan kasus hak atas tanah, pemerintah hanya berpegang pada bukti formal *pelepasan hak* namun tidak memperhatikan kondisi ketika kesepakatan terbentuk. Demikian pula, sikap

pernyataan pemerintah yang menilai peletakan hak hanya berdasarkan atau berpedoman pada aturan formal dapat mengecewakan warga masyarakat. Sebab mereka kurang mengenal aturan formal itu, yang diketahui secara material objektif, turun-menurun ia telah menguasai tanah garapannya bersama warga yang lain tanpa gangguan pihak luar. Kelompok yang memiliki hak *paer* akan melakukan perlawanan jika mereka dinyatakan tak berhak atas tanahnya dengan alasan tak memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika permasalahan ini berkepanjangan, maka diperlukan menemukan suatu pola pendekatan yang digunakan dalam menyelesaikannya. Secara ideal pola pendekatan itu haruslah serasi dengan kehendak, atau tujuan, ide, serta nilai budaya masyarakat.

Pemanfaatan lahan sesungguhnya mengandung makna mendasar karena permasalahannya berkaitan erat dengan hidup dan kehidupan manusia. Tidak dapat dipungkiri, bahwa sebahagian besar warga masyarakat Pulau Lombok (bahkan Indonesia pada umumnya) menggantungkan hidupnya dari bercocok tanam. Meski dalam studi ini tidak dikaji secara rinci, namun dengan mudah dapat diketahui, bahwa ketergantungan warga masyarakat terhadap tanah kian hari kian meningkat. Pemanfaatan lahan pada sektor pertanian kian menyempit, dialihkan pada pembangunan perumahan atau pada pelbagai industri (yang tidak berhubungan dengan pertanian).

Hingga di sini dapat difahami, bahwa permasalahan-permasalahan penegakan hak pemanfaatan lahan di Rowok tak akan mungkin dapat dijelaskan dan diselesaikan melalui pendekatan juridis-normatif semata, melainkan pendekatan holistik dan integratif yang memuat fungsi budaya menurut pendekatan ini, mengacu pada:

- a. pelaksanaan atau penegakan hukum merupakan rangkaian kegiatan penerapan nilai-nilai sosial-budaya kedalam kehidupan bermasyarakat.
- b. Penerapan nilai budaya melalui hukum dan atau kebijakan pemerintah harus bertujuan membina warga agar mampu menyesuaikan diri (daya adaptasi) pada perubahan kehidupan yang sedang berlangsung.
- c. Pembinaan seperti ini diletakan menjadi tugas suatu struktur peranan (pemerintah daerah) yang dikontrol oleh hukum dan atau pengaruh-pengaruh institusi sosial lainnya.

Dalam pada itu penyelesaian permasalahan pemanfaatan lahan di dusun Rowok yang pertama kali diperhatikan adalah sikap warga masyarakat petani, serta kebutuhan dan fungsi pelbagai institusi sosial dalam kerangka pemenuhan kebutuhan itu.

Kiranya yang perlu diperhatikan adalah beberapa hal yang berhubungan dengan fungsi budaya dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan, yakni:

- a. Makna sikap, pandangan dan nilai yang berkembang ditengah-tengah masyarakat telah dituangkan ke dalam upaya (kebijakan pemerintah) penyelesaian sengketa. Atau dengan kata lain, Apakah nilai dan ide normatif warga masyarakat telah tertampung dalam program tersebut?;
- b. Bentuk kontribusi yang diberikan oleh program itu. Apakah warga masyarakat memahami makna program yang dicanangkan oleh pemerintah?;
- c. Manfaat atau kontribusi yang diberikan oleh program tersebut bagi warga masyarakat.

Jika hal ini telah dijawab, maka permasalahan utama yang ditanggulangi, adalah: membentuk dan merumuskan sebuah kebijakan yang bertujuan membina dan mengembangkan kemampuan warga masyarakat beradaptasi dengan perubahan. Jadi bukan mencabut atau memindahkannya dari akar dan kondisi perubahan yang terjadi. Melainkan menempatkannya secara proposional dalam kerangka perubahan itu.

Hak *paer*, merupakan hak yang diperoleh berdasarkan hukum adat dan kebiasaan. Menggunakan norma yang mengandung nilai-nilai yang telah tertanam kuat di tengah-tengah masyarakat. Kelompok petani membuka lahan hingga menjadi hak *paer*. Berkenaan dengan hak ini, mereka memerlukan pengakuan hak oleh hukum positif atau lembaga yang berlegitimasi, dan bantuan berupa penyediaan fasilitas dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan. Jika ini telah dipenuhi maka komitmen terhadap gerak perkembangan sistem kemasyarakatan niscaya terujud, ini ditunjukkan dalam kesadaran mereka menggunakan hukum guna menyelesaikan pelbagai permasalahan yang dihadapinya.

Pengakuan hak warga masyarakat berarti meningkatkan daya adaptasi, sehingga mereka dapat bermitra dengan pemodal yang hendak mengembangkan pemanfaatan lahan dalam hubungan setara, dan saling menguntungkan.

Sistem hukum merupakan institusi yang berfungsi integratif, artinya menyasikan nilai-nilai dan sikap

pandangan yang saling bersitaegang di tengah-tengah masyarakat. Fungsi ini memiliki tugas menginternalisasikan nilai-nilai kepada para aktor melalui pelbagai peraturan hukum dan kebijaksanaan pemerintah, sehingga mereka mengetahui hak dan kewajibannya. Pemahaman makna hubungan hukum (yang didasarkan pada nilai-nilai sosial-budaya) terjelma dalam sikap pandang secara nyata. Sikap pandang ini merupakan tanggapan sekaligus komitmen atas gerak fungsional sistem kemasyarakatan.

Simpulan

Dari berbagai uraian tersebut dapat diketahui perihal eksistensi hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan sebagai berikut:

- a. Eksistensi hak (kelompok) atas tanah/pemanfaatan lahan pada etnik Sasak di Pulau Lombok lahir seiring dengan desakan pengembangan kehidupan masyarakat. Bentuk pengakuannya di samping berasal dari intern para anggota juga pihak luar, yang berintraksi dengan anggota kelompok. Dalam hal terakhir ini sikap dan kebijakan pemerintah dapat mempengaruhi secara tak langsung perkembangan hak (kelompok) tersebut;
- b. Hak (kelompok) pada suku Sasak lebih dikenal dengan istilah *paer* sekaligus merupakan konsepsi bermakna menempatkan hubungan manusia (dan kelompoknya) dengan tanah atau lahannya sebagai pencerminan yang holistik, integratif, dan bermanfaat;
- c. Kebijakan melakukan pendaftaran atas hak (kelompok) sangat sesuai dengan nilai yang diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; karena dengan demikian hak kelompok (*paer*) yang selama ini tidak memiliki kepastian juridik memperoleh perlindungan; kendatipun demikian laik diingat keinginan melindungi masyarakat berupa kepastian hak atas tanahnya harus disertakan dengan mempersiapkan anggota kelompok dalam beradaptasi dengan perubahan yang berlangsung. Jika tidak dapat terjadi lahan-lahan yang telah dibagikan (bukti hak) kepada anggota kelompok dijualnya pada pihak luar.
- d. Penyelesaian permasalahan sengketa atas tanah, merupakan pertentangan pemanfaatan

lahan bukan sebagai sengketa atas tanah semata, sehingga penyelesaiannya tak dapat didekati melalui pendekatan normatif semata, melainkan juga melalui pendekatan holistik.

Daftar Pustaka

- Warasih Esmi, Pemberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum, *Makalah Pada Pidato Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 14 April 2001
- Friedmann., Wolfgang, *Legal Theory, (edisi Indonesia), Teori dan Filsafat Hukum (telaah kritis atas teori-teori hukum)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990.
- Weber Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford University Press, New York, 1947.
- J. Skolnick, *Justice Without Trial*, 1966
- J.W. Schoorl, *Moderenisasi "Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-Negara Berkembang"*, edisi Indonesia PT Gramedia, Jakarta, 1980.
- L. Friedman dan S. Macaulay, *Law And Behavioral Sciences*.
- Purbacaraka Purnadi, dan A.Ridwan Halim, *Hak Milik, Keadilan, dan Kemakmuran*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982,
- Seidman Robert B., *The State Law and Development*, St Martin's Pres, New York, 1978
- Wignjosoebroto Soetandyo, *Hukum (Paradigma. Metode dan Dinamika Masalahnya)*, Huma, Jakarta, 2002
- Parsons Talcott, *The System of Modern Societies*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1971.
- Parsons Talcott, *The Social System*, A Free Press Paper Back, Toronto, 1964
- Tim Studi KPA wilayah Nusa Tenggara Barat, "Kondisidan Permasalahan Agraria di Nusa Tenggara Barat", dalam Dianto Bachriadi, Erpan Fariadi, dan Bonnie Setiawan, *Reformasi Agraria (Perubahan Politik, Sengketa dan agenda Pembaruan Agraria di Indonesia)*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1997.