

Kepastian Hukum Pengaturan Hak Atas Tanah Dalam Pluralisme Hukum

Legal certainty of regulation of land rights in Legal pluralism

Roziqin¹, Muhammad Hakim², Dimiyati³

Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan

Jalan Pupuk Raya, Kelurahan Damai, Balikpapan Selatan

¹roziqin@uniba-bpn.ac.id, ²hakimbaqtayan@gmail.com, ³mr.dimiyati@gmail.com

Abstrak

Pluralisme hukum tidak seketika menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam masyarakat. Pluralisme hukum hadir untuk memberikan pemahaman yang baru kepada pembentukan hukum, serta masyarakat secara luas bahwa di samping hukum negara terdapat sistem-sistem hukum lain yang lebih dahulu ada di masyarakat. Dengan adanya pluralisme hukum juga memiliki kelemahan yaitu membuka peluang terjadinya konflik norma yang akhirnya memunculkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Keberhasilan pluralisme hukum memerlukan syarat, yaitu *political will* dari pemerintah terkait mengimplementasikan pluralisme hukum dalam produk hukum mengakomodir pluralitas sistem normatif tanpa menghilangkan esensi kepastian hukum didalamnya. Penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif), yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pluralisme hukum tidak seketika menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam masyarakat. Pluralisme hukum hadir untuk memberikan pemahaman yang baru kepada pembentukan hukum, serta masyarakat secara luas bahwa di samping hukum negara terdapat sistem-sistem hukum lain yang lebih dahulu ada di masyarakat.

Kata Kunci: Kepastian Hukum; Hak Atas Tanah; Pluralisme Hukum.

Abstract

Legal pluralism does not immediately solve problems that arise in society. Legal pluralism exists to provide a new understanding of the formation of law, as well as society at large that in addition to state law other legal systems existed in society first. The existence of legal pluralism also has a weakness, namely opening up opportunities for norm conflicts which ultimately give rise to legal uncertainty in society. The success of legal pluralism requires conditions, namely the political will of the relevant government to implement legal pluralism in legal products to accommodate the plurality of the normative system without eliminating the essence of legal certainty in it. This research is carried out by normative juridical research (normative law research method), which is literature law research carried out by researching literature materials or secondary data. From the results of the research, it can be concluded that legal pluralism does not immediately solve the problems that arise in society. Legal pluralism exists to provide a new understanding to the formation of law, as well as society at large that in addition to state law there are other legal systems that existed in society first.

Keywords: Legal Certainty, Land Rights, Legal Pluralism

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, dan tanah sebagai *capital asset* yaitu sebagai faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹

Sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, dan sebagai sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara, dan rakyat. Tanah menjadi sarana untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi Bangsa Indonesia sehingga perlu campur tangan negara untuk mengaturnya. Hal ini sesuai dengan konstitusi dan sebagai dasar politik hukum agrarian nasional sebagaimana diatur pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyebutkan: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.² Berdasarkan pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 muncullah istilah tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara, Penguasaan tanah Negara adalah kewenangan Negara untuk menguasai sesuatu yang dimana dalam suatu penguasaan ada hak yang dapat dipegang oleh pemegang haknya.³

Pemaknaan terhadap terhadap hukum agrarian tidak saja harus ditelaah dari aspek hukum, tetapi juga dilihat dari segi politik dan administrasi yang berbentuk sebagai *policy* (kebijakan) dalam menegakan dan melaksanakan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disingkat UUPA), menyebutkan:

- (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- (2) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk di dalam bidang hukum publik, pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyebutkan: Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya

¹Achmad Robbie, 2007, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Malang, Bayumedia, hlm. 1

²Arie Sukanti Hutagalung, 2005, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Jakarta, Lambaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, hlm. 19

³ Ardiansyah, Ardiansyah. "IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA SOLUSI PENYELESAIAN PERMASALAHAN KASUS PERTANAHAN." *Journal de Facto* 10.1 (2023): 31-44.

seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.

UUPA yang diterbitkan pada tahun 1960 belum mengantisipasi perkembangan ilmu, teknologi, politik, sosial ekonomi, budaya serta perkembangan kebutuhan masyarakat. Perubahan paradigma kebijakan ekonomi makro globalisasi, arus investasi, semakin tajamnya konflik dalam penguasaan akses terhadap pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah karena ketimpangan/ketidakadilan dalam struktur penguasaan/pemilikan tanah, alih fungsi tanah sehingga mempengaruhi ketahanan pangan, timbulnya bencana alam, dan kerusakan lingkungan, sehingga diperlukan distribusi dan redistribusi tanah untuk pertanian maupun non pertanian disertai dengan reformasi akses. Maka diperlukannya pengaturan untuk menjadi landasan pembangunan yang menggunakan ruang di bawah tanah.

Perjalanan waktu seiring dan sejalan dengan ekonomi, politik makro, berbagai ketentuan UUPA telah diberi penafsiran yang tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA yang antara lain telah berdampak terhadap ketidakadilan, pelanggaran HAM terkait hak dasar berupa tanah dan semakin terpinggirkannya hak-hak masyarakat hukum adat. Perubahan hukum yang mengatur agrariaan sangat tergantung pada politik hukum pemerintah, sekaligus dipengaruhi oleh konstelasi politik pada sekarang ini, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, fenomena sosial dan hukum itulah kemudian mengkristalisasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Selama ini, politik hukum agrarian yang dilakukan pemerintah Indonesia masih bersifat normatif dan sangat tertutup terhadap fakta sosial (pluralisme hukum) dalam masyarakat, dimana masyarakat masih mempertahankan dan melaksanakan penguasaan dan pengelolaan tanah berdasarkan hukum adat. Dalam kenyataannya konsep dan asas hukum adat yang dapat memberikan sumbangsih terhadap pembangunan nasional.⁴

Menurut John Griffiths mengemukakan konsep pluralism hukum yang lemah (*weak pluralism*) dan pluralism hukum yang kuat (*strong pluralis*). Pluralisme hukum disebut sebagai pluralism hukum yang lemah ketika Negara mengakui kehadiran anasir sistem hukum lain di luar hukum negara, tetapi sistem-sistem hukum non negara tersebut tunduk keberlakunnnya di bawah hukum negara. Sementara itu, pluralism hukum yang kuat hadir ketika Negara mengakui keberadaan hukum non Negara dan system hukum tersebut mempunyai kapasitas keberlakunan yang sama dengan hukum negara.⁵

Kepastian hukum ini tentu sangat penting, sebab hukum bertugas menciptakan ketertiban dalam masyarakat, kepastian hidup merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, nilai kepastian hukum akan kehilangan makna, karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang.

Dalam konteks hukum di Indonesia, isu mengenai kepastian hukum dalam pengaturan hak atas tanah menjadi salah satu tema yang sangat relevan dan signifikan.⁶ Tanah adalah sumber daya yang tidak hanya memiliki nilai ekonomis

⁴<https://jurnal.law.uniba-bpn.ac.id/index.php/jurnaldejure/article/view/904/pdf>, diakses 30 Juli 2024

⁵https://leip.or.id/wp-content/uploads/2015/10/Della_Pluralisme-Hukum-dalam-Perkembangan-Hukum-Indonesia.pdf, diakses 3 Agustus 2024

⁶ Ridho Afriani, "Kepastian Hukum Bagi Tanah Adat Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (08/01)," diakses 6 Agustus 2024, <https://www.pa->

yang tinggi, tetapi juga sarat dengan makna sosial serta budaya.⁷ Dalam masyarakat yang plural seperti Indonesia, di mana terdapat berbagai sistem hukum dan tradisi yang hidup berdampingan, tantangan untuk menciptakan kepastian hukum dalam pengaturan hak atas tanah semakin kompleks.⁸ Perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang cepat juga berperan dalam dinamika hak atas tanah, sehingga menuntut adanya penyesuaian dan pengaturan yang lebih inklusif dan efektif.

Di dalam kerangka pluralisme hukum ini, terdapat tantangan besar dalam menciptakan kepastian hukum yang tidak hanya melindungi hak atas tanah individu, tetapi juga memfasilitasi pertumbuhan masyarakat dan melestarikan lingkungan.⁹ Tanpa adanya kepastian hukum yang jelas, konflik tanah dapat muncul antara individu dan komunitas, antara hukum adat dan hukum negara, serta antara sektor publik dan swasta.¹⁰ Kasus-kasus sengketa tanah yang melibatkan masyarakat adat dan perusahaan besar sering kali mencuat ke permukaan, menunjukkan adanya ketidakpastian dalam pengaturan hak atas tanah.¹¹ Dalam banyak kasus, masyarakat adat merasa posisi mereka tidak diakui secara hukum meskipun mereka telah menguasai dan mengelola tanah tersebut secara turun-temurun.¹²

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan Solusi pada permasalahan kepastian hukum terhadap permasalahan agrarian dalam tinjauan pluralisme hukum dan dapat berkontribusi pada perkembangan hukum agrarian di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih dalam tentang kepastian hukum pengaturan hak atas tanah dalam pluralisme hukum.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dianalisis dalam penelitian ini adalah bagaimana kepastian hukum pengaturan hak atas tanah dalam pluralisme hukum.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif), yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan

cilegon.go.id/artikel/251-kepastian-hukum-bagi-tanah-adat-setelah-adanya-undang-undang-nomor-5-tahun-1960-tentang-peraturan-dasar-pokok-pokok-agraria.

⁷ Desi Apriani dan Arifin Bur, "KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM DALAM SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220–39, <https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.

⁸ Mohammad Fahrur Rozi, "PLURALISME DAN MULTIKULTURALISME DALAM MEMBANGUN MASYARAKAT MADANI; KAJIAN PARADIGMATIK," *Al-Ibrah : Jurnal Pendidikan Dan Keilmuan Islam* 2, no. 2 (31 Desember 2017): 104–27.

⁹ Sugina Hidayanti, Indra Koswara, dan Yopie Gunawan, "The Land Legal System in Indonesia and Land Rights According to the Basic Agrarian Law (UUPA)," *LEGAL BRIEF* 11, no. 1 (30 November 2021): 366–78.

¹⁰ Try Widiyono dan Md Zubair Kasem Khan, "Legal Certainty in Land Rights Acquisition in Indonesia's National Land Law," *LAW REFORM* 19, no. 1 (9 Agustus 2023): 128–47, <https://doi.org/10.14710/lr.v19i1.48393>.

¹¹ Hans Nicholas Jong, "Indonesian Government Lagging Independent Effort to Recognize Indigenous Lands," *Mongabay Environmental News*, 5 Mei 2022, <https://news.mongabay.com/2022/05/indonesian-government-lagging-independent-effort-to-recognize-indigenous-lands/>.

¹² Sartika Intaning Pradhani, "Traditional Rights of Indigenous People in Indonesia: Legal Recognition and Court Interpretation," *Jambe Law Journal* 1, no. 2 (2018): 177–205, <https://doi.org/10.22437/jlj.1.2.177-205>.

dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder,¹³ dan pendekatan penelitian ini mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan Pendekatan konsep (*conceptual approach*), untuk menganalisis dan mengkaji tentang kepastian hukum pengaturan hak atas tanah dalam pluralisme hukum.

PEMBAHASAN

Pertimbangan batasan hak atas tanah tertentu akan sulit bagi masyarakat khususnya masyarakat menengah ke bawah untuk ikut serta menikmati hak atas tanah. Hal ini dikarenakan negara memberikan peluang sebesar-besarnya untuk memiliki atau menguasai hak atas tanah untuk kepentingan tertentu. Apabila hal ini tidak dibatasi maka akan terjadi kesenjangan dan rasa ketidakadilan bagi masyarakat. Mereka yang memiliki modal besar akan berkuasa sementara masyarakat yang memiliki keterbatasan akan merasa dirugikan. Sementara Negara selama ini terkesan lebih pragmatis melakukan pembiaran dengan dalil tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma, norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁴

Tujuan hukum, yakni: (1) Aliran etis yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan. (2) Aliran Utilitas yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah untuk menciptakan kemanfaatan. (3) Aliran yuridis formal yang menganggap pada dasarnya tujuan hukum adalah menciptakan kepastian hukum.¹⁵ Untuk menciptakan kepastian hukum, diperlukan ketegasan penerapan hukum itu sendiri dimana hukum tersebut berlaku terhadap tanpa pandang bulu. Kepastian hukum merupakan syarat mutlak untuk terlaksananya supremasi hukum di dalam suatu Negara hukum. Suatu negara baru dinyatakan sebagai negara hukum apabila negara tersebut menganut konsep supremasi hukum, adanya persamaan di muka hukum, dan Negara berlandaskan atas konstitusi. Supremasi hukum bermakna bahwa semua permasalahan yang ada dikembalikan kepada hukum itu sendiri.¹⁶

Hak-hak tanah yang diberikan kepada investor (pelaku usaha) diantaranya Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai. Dalam hal ini pemberian hak atas tanah yang merupakan kewenangan negara mengakibatkan

¹³Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta, Raja Grafindo persada, 2003, hlm.13

¹⁴Peter Mahmud Marzuki, 2008, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta, Kencana, hlm. 58

¹⁵Achmad Ali, Tujuan dan Fungsi Hukum, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 100-1001

¹⁶Fachmi, 2011, Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Jakarta, Ghalia Indonesia Publishing, hlm. 296

tuntutan adanya penyesuaian substansinya. Kondisi ini akan menciptakan kesenjangan terhadap prinsip-prinsip dan cita-cita UUPA dengan pelaksanaan atau realita yang terjadi sekarang ini. Kesenjangan ini ditandai ketidakkonsistenan antara prinsip-prinsip dan cita-cita UUPA dengan peraturan pelaksanaannya, sejumlah peraturan pelaksanaan yang mencerminkan ketidaksinkronisasi adalah:

- (1) Pemberian tanah yang luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan, dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah.
- (2) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi dan mengabaikan hak lainnya seperti fungsi sosial dan nilai religius.
- (3) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat.
- (4) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kurangnya kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan umum atau kepentingan pembangunan.

Berlakunya 2 (dua) sistem hukum yang hidup secara berdampingan dan berkembang dalam kehidupan sosial kemasyarakatan berpotensi menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan. Hal ini dikarenakan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain memiliki perbedaan tentang pengaturan atas tanah. Sementara semangat dari reforma agrarian adalah melakukan unifikasi hukum yang mampu mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat di berbagai daerah menjadi ketentuan baru yang sejalan dengan cita-cita bangsa. Masalah yang muncul berikutnya dikemudian hari adalah terjadinya ketidakadilan. Maka negara harus memberikan rasa aman dan adil bagi masyarakat.

Ketentuan UUPA maka akan diketahui kelemahan-kelemahan hukum karena semangat UUPA sudah tidak sejalan dengan nilai moral masyarakat saat ini. UUPA mengakomodir segala ketentuan yang berlaku termasuk didalamnya sistem hukum adat dan sistem hukum kolonial. Dengan kata lain UUPA mengandung unsur-unsur plural yang mengatur kepentingan dari badan atau pengaturan yang berlaku di daerah masing-masing. Dalam ini pluralism dikonstruksikan sebagai suatu keadaan dimana 2 (dua) atau lebih norma hukum berlaku dalam kehidupan sosial dan dapat dirundingkan untuk menghasilkan 2 (dua) jenis sistem hukum.

Munculnya pluralisme pada sistem hukum pertanahan menyebabkan tumpang tindih penerapan aturan hukum, karena UUPA sekarang ini sangat bertentangan dengan semangat kebangsaan Indonesia mengingat UUPA bertumpu pada sistem hukum kolonial, sehingga peraturan pelaksanaannya dalam sistem hukum yang memihak kepada investor atau pelaku usaha dan mengabaikan masyarakat.

Keadilan sosial (*social justice*) adalah prinsip yang bersumber dari Pancasila sebagai Dasar Negara Indonesia, prinsip tersebut menjadi dasar kebijakan dari kehendak negara untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita Bangsa Indonesia yang dituangkan dalam alinea ke 4 (empat) Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu: Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berdasarkan pada teori kausalitas, keberadaan Pancasila bagi

Bangsa Indonesia menurut Notonagoro,¹⁷ *causa materialis* Pancasila adalah adat kebiasaan, kebudayaan dan agama Bangsa Indonesia. *Causa formalis* adalah formulasi Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. *Causa finalis* adalah dasar negara dan *causa effisien* adalah dasar falsafah negara. Berdasarkan teori causalitas tersebut, dalam analisis ilmiah tentang hakikat dan hubungan antara Tuhan Yang Maha Esa dengan manusia, lebih lanjut Notonagoro berkesimpulan bahwa Tuhan Yang Maha Esa adalah *causa prima* dan motor immobilis. Sementara itu, hakikat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa tersusun monopluralis, sarwa tunggal (jiwa tubuh) yang dalam keseluruhan dan keutuhannya beraktivitas yang dalam rangka pemenuhan kebutuhan kemanusiannya yang mengarah pada kesempurnaan (absolut, mutlak).

Menurut John Rowls,¹⁸ subjek utama prinsip keadilan sosial adalah struktur dasar masyarakat, tatanan institusi-institusi sosial utama dalam satu sketsa kerjasama. Prinsip-prinsip tersebut mengatur pemberian hak dan kewajiban dalam institusi-institusi ini serta menentukan pembagian kenikmatan serta beban kehidupan sosial. Untuk itu, Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, hendaknya dijadikan tolak ukur bagi hukum dan membagi sumber-sumber kehidupan Bangsa Indonesia berupa tanah tersebut, agar dapat dinikmati oleh komponen bangsa ini secara seimbang dalam basis keadilan sosial. Sebab, politik hukum pertanahan nasional adalah tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Konsep hubungan negara dengan sumber daya alam tersebut berangkat dari asumsi bahwa Negara sebagai subjek dalam arti personifikasi dari seluruh rakyat Indonesia, bukan sebagai perorangan atau badan kenegaraan. Dalam konsep ini, hak *kommunes* atau hak imperium, yaitu hak menguasai tanah atau penggunaannya.¹⁹ Maka hubungan negara dan tanah dalam konsep hak menguasai negara tersebut adalah hubungan yang memberikan wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, untuk pada tingkatan tertinggi:

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

Wewenang Negara untuk mengatur hubungan hukum antara orang-orang termasuk masyarakat hukum adat dengan tanah terkait erat dengan hubungan hukum antara negara dengan tanah. Hal ini disebabkan karena hubungan hukum antara negara dengan tanah sangat mempengaruhi dan menentukan isi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah dan masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya, serta pengakuan dan perlindungan hak-hak yang timbul dari hubungan-hubungan hukum tersebut.

¹⁷Sudjito, 2012, *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 30-31

¹⁸John Rowls, 2006, *A Theori of Justice, Teori Keadilan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 65

¹⁹Imam Soetikinjo, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta Gadjah Mada University Press, hlm. 20

Hukum positif yang mengatur wilayah tersebut masih cenderung dimanfaatkan memuluskan kepentingan kelompok tertentu dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya. Dalam kondisi demikian, peran pemerintah dan pemerintah daerah sangat dibutuhkan untuk menjadi wasit yang adil guna memfungsikan hukum agar dapat memberikan kepastian dan perlindungan kepada semua pihak, baik individu, masyarakat, swasta dan pemerintah itu sendiri.

Menurut Roscoe Pound,²⁰ hukum yang ada harus mampu berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan instrument pembaharuan masyarakat (*agent of change*). Kehadiran hukum harusnya mampu menuntun pemerintah dan masyarakatnya menuju apa yang di cita-citakan. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat diterima oleh masyarakat tanpa upaya penegakan (paksaan) melainkan suatu kebutuhan. Sedangkan menurut W. Friedman²¹, harmonisasi aturan dan pelaksanaannya tidak akan pernah terwujud jika pemerintah selaku regulator tidak menempatkan diri sebagai provider dan posisi netral. Selain itu, perlu penerapan prinsip keadilan sosial (*social justice*) dalam arti mendahulukan kepentingannya berdampak pada kesejahteraan untuk sebagian besar lapisan masyarakat, dibandingkan dengan kepentingan eksploitasi semata yang justru hanya berdampak pada kepentingan individu dan kelompok tertentu saja.

Berdasarkan teori-teori terkait dengan kepemilikan, baik itu teori hak milik bersama maupun teori hak milik pribadi yang didasarkan pada teori hukum kodrat yang berkembang di negara barat, ternyata memiliki kemiripan dengan paham yang berkembang di negara timur, termasuk di Negara Indonesia. Teori hak milik bersama dan teori hak milik pribadi sebagaimana dianut oleh beberapa filsuf Barat seperti Cicero, Gratius, Thomas Aquinas, dan Pufendorf sesungguhnya menekankan pada pentingnya keselarasan dan keharmonisan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Bagi Grotius yang mengembangkan teorinya berdasarkan paham kaum Stoa seperti Cicero, walaupun menekankan pada hak milik bersama, tetap mengakui pentingnya milik pribadi. Gratius mengakui bahwa sesuai bias menjadi milik pribadi dalam pengertian bahwa seseorang bias mempunyai hak untuk memiliki dan menggunakan secara pribadi. Disini terlihat perbedaan besar antara Thomas Aquinas dengan Gratius. Kalau pada Thomas Aquinas ada milik pribadi tetapi dapat digunakan juga untuk kepentingan bersama, pada Gratius justru ada milik bersama tetapi dapat digunakan untuk kepentingan pribadi.²²

Kepastian hukum secara normatif merupakan suatu peraturan yang dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Tanpa adanya kepastian hukum, seseorang tidak tahu hal apa yang akan dilakukan dan akhirnya timbul perasaan tidak nyaman, namun ketika terlalu menitikberatkan pada suatu kepastian hukum, terlalu ketat mentaati suatu aturan akibatnya akan kaku dan menimbulkan ketidakadilan.

Kepastian hukum merupakan hal yang menjadi harapan subjek hukum untuk mengetahui hal yang dilarang ataupun tidak dilarang oleh hukum, sehingga perlu adanya suatu penormaan yang baik dan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, serta jelas juga penerapannya di masyarakat. Kepastian hukum bukanlah

²⁰ Roscoe Pound, 1972, *An Introduction to the philosophy of law*, Yale University Press

²¹ Friedman W, 1971, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Steven and Sons, London

²² Farida Patittingi, 2012, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Studi atas Penguasaan dan Pemilikan Tanah, Yogyakarta, Rangkang Education, hlm. 324

suatu hal yang mutlak untuk memenuhi tujuan hukum, melainkan pada sebagai saran yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Kepastian hukum apabila dikaitkan dengan pendaftaran tanah yang secara umum diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyebutkan: Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Konsep keadilan sebagaimana yang dikemukakan oleh Teguh Prasetyo tentang keadilan bermartabat adalah keadilan bermartabat memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia. Bagaimana sistem hukum positif memberi identitas dirinya, ditengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem-sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras seolah-olah melakukan ke dalam cara ber hukum bangsa Indonesia.²³ Teori keadilan bermartabat mencatat suatu sikap dalam pembangunan sistem hukum berdasarkan Pancasila. Dikemukakan, bahwa sistem hukum Indonesia tidak menganut sistem hukum secara mutlak *statute law*, dan juga tidak mutlak menganut *system common law*, sekalipun banyak yang mendukung pendapat *system judge made law* itu menjunjung tinggi harkat dan martabat hakim sebagai lembaga atau institusi pencipta hukum. Namun suatu ciri yang menonjol dari teori keadilan bermartabat adalah bahwa dalam melakukan penyelidikan untuk menemukan kaidah dan asas-asas-asas hukum dalam melalui lapisan-lapisan ilmu hukum sebagaimana telah dinyatakan di atas, teori keadilan bermartabat menjaga keseimbangan pandangan yang berbeda pada lapisan-lapisan ilmu hukum itu sebagai suatu konflik.

Sifat yang melekat pada kekuasaan negara dalam penguasaan tanah tercermin dari berbagai rumusan undang-undang yang mengatur penggunaan, pemanfaatan dan pengalihfungsian tanah. Pada Pasal 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Unsur-unsur yang harus terpenuhi Pasal 18 UUPA, adalah:

- a. Dasar atau alasan atau *reason de'tree* untuk pencabutan hak atas tanah adalah adanya kepentingan umum, kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat.
- b. Mekanisme atau cara mencabut hak atas tanah harus dengan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang.

Pluralisme hukum boleh dikatakan menjadi jawaban terhadap kekurangan yang ditemui pada cara pandang sistem hukum nasional di Indonesia yang cenderung sentralistik. Hal ini bisa dilihat dari beberapa kebijakan dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengandung ide pluralism hukum didalamnya. Contoh klasik adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang jelas menyebutkan pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat dan tanah ulayat. Pada perkembangannya, tidak saja di tingkat nasional tetapi di tingkat daerah juga bermunculan peraturan

²³Teguh Prasetyo, 2015, Keadilan Bermartabat, Bandung, Nusa Media, hlm. 17

daerah yang mencoba mengakui atau mengintegrasikan keragaman hukum di tingkat lokal seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah dan otonomi khusus.

Kondisi tersebut seakan-akan dapat diapresiasi sebagai sebuah terobosan pembaharuan hukum dan upaya untuk mengakomodasi keragaman normatif yang ada di masyarakat. Namun demikian dalam praktiknya dijumpai pelbagai permasalahan yang membawa pada kondisi yang dilematis dan keadaan pluralisme hukum yang lemah, karena pada dasarnya keberadaan hukum rakyat atau hukum adat tersebut bergantung pada pengakuan hukum negara. Lebih lanjut, apa yang disebut dengan hukum adat adalah konstruksi oleh hukum negara, dengan demikian hukum adat bukanlah hukum yang hidup dan dipercayai oleh masyarakat melainkan hukum adat yang dirumuskan oleh hukum Negara. Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan keberadaan lembaga adat tersebut, dimana hasil dari penyelesaian lembaga adat tidak jarang dimentahkan oleh lembaga peradilan atau lembaga adat tidak memiliki kekuatan dalam menyelesaikan sengketa adat di lingkungan masyarakat adat sebab lembaga adat tersebut tidak mempunyai kapasitas mengeksekusi keputusan layaknya institusi peradilan. Lain halnya peraturan daerah syariah, dimana di beberapa daerah peraturan daerah tersebut mengundah penolakan oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan, dengan alasan ketentuan dalam peraturan daerah tersebut bertolak belakang dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarki harus selaras, bahkan pada titik tertentu peraturan daerah tersebut dinilai bertentangan dengan hak asasi manusia.

KESIMPULAN

Pluralisme hukum tidak seketika menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam masyarakat. Pluralisme hukum hadir untuk memberikan pemahaman yang baru kepada pembentukan hukum, serta masyarakat secara luas bahwa di samping hukum negara terdapat sistem-sistem hukum lain yang lebih dahulu ada di masyarakat. Dengan adanya pluralisme hukum juga memiliki kelemahan yaitu membuka peluang terjadinya konflik norma yang akhirnya memunculkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Keberhasilan pluralisme hukum memerlukan syarat, yaitu *political will* dari pemerintah terkait mengimplementasikan pluralisme hukum dalam produk hukum mengakomodir pluralitas sistem normatif tanpa menghilangkan esensi kepastian hukum didalamnya.

Daftar Pustaka

- Achmad Robbie, Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, Malang, Bayumedia, 2007
- Afriani, Ridho. "Kepastian Hukum Bagi Tanah Adat Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (08/01)." Diakses 6 Agustus 2024. <https://www.pacilegon.go.id/artikel/251-kepastian-hukum-bagi-tanah-adat-setelah-adanya-undang-undang-nomor-5-tahun-1960-tentang-peraturan-dasar-pokok-pokok-agraria>.
- Apriani, Desi, dan Arifin Bur. "KEPASTIAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM DALAM SISTEM PUBLIKASI PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA." *Jurnal*

- Bina Mulia Hukum* 5, no. 2 (2021): 220-39.
<https://doi.org/10.23920/jbmh.v5i2.11>.
- Ardiansyah, Ardiansyah. "IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA SOLUSI PENYELESAIAN PERMASALAHAN KASUS PERTANAHAN." *Journal de Facto* 10.1 (2023): 31-44.
- Arie Sukanti Hutagalung, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Jakarta, Lambaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005
- Achmad Ali, Tujuan dan Fungsi Hukum, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Fachmi, Kepastian Hukum Mengenai Putusan Batal Demi Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Jakarta, Ghalia Indonesia Publishing, 2011
- Friedman W, The State and The Rule of Law in A Mixed Economy, Steven and Sons, London, 1971
- Farida Patittingi, 2012, Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Studi atas Penguasaan dan Pemilikan Tanah, Yogyakarta, Rangkang Education, 2012
- Hidayanti, Sugina, Indra Koswara, dan Yopie Gunawan. "The Land Legal System in Indonesia and Land Rights According to the Basic Agrarian Law (UUPA)." *LEGAL BRIEF* 11, no. 1 (30 November 2021): 366-78.
- Imam Soetiknjo, Politik Agraria Nasional, Yogyakarta Gadjah Mada University Press, 1994
- Jong, Hans Nicholas. "Indonesian Government Lagging Independent Effort to Recognize Indigenous Lands." *Mongabay Environmental News*, 5 Mei 2022. <https://news.mongabay.com/2022/05/indonesian-government-lagging-independent-effort-to-recognize-indigenous-lands/>.
- John Rowls, A Theori of Justice, Teori Keadilan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006
- Pradhani, Sartika Intaning. "Traditional Rights of Indigenous People in Indonesia: Legal Recognition and Court Interpretation." *Jambe Law Journal* 1, no. 2 (2018): 177-205. <https://doi.org/10.22437/jlj.1.2.177-205>.
- Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta, Kencana, 2008
- Roscoe Pound, An Introduction to the philosophy of law, Yole University Press, 1972
- Rozi, Mohammad Fahrur. "PLURALISME DANMULTIKULTURALISME DALAM MEMBANGUN MASYARAKAT MADANI; KAJIAN PARADIGMATIK." *Al-Ibrah : Jurnal Pendidikan Dan Keilmuan Islam* 2, no. 2 (31 Desember 2017): 104-27.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta, Raja Grafindo persada, 2003
- Sudjito, Hukum Dalam Pelangi Kehidupan, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2012
- Teguh Prasetyo, Keadilan Bermartabat, Bandung, Nusa Media, 2015
<https://jurnal.law.uniba-bpn.ac.id/index.php/jurnaldejure/article/view/904/pdf>, diakses 30 Juli 2024
<https://leip.or.id/wp-content/uploads/2015/10/Della-Pluralisme-Hukum-dalam-Perkembangan-Hukum-Indonesia.pdf>, diakses 3 Agustus 2024
- Widiyono, Try, dan Md Zubair Kasem Khan. "Legal Certainty in Land Rights Acquisition in Indonesia's National Land Law." *LAW REFORM* 19, no. 1 (9 Agustus 2023): 128-47. <https://doi.org/10.14710/lr.v19i1.48393>.