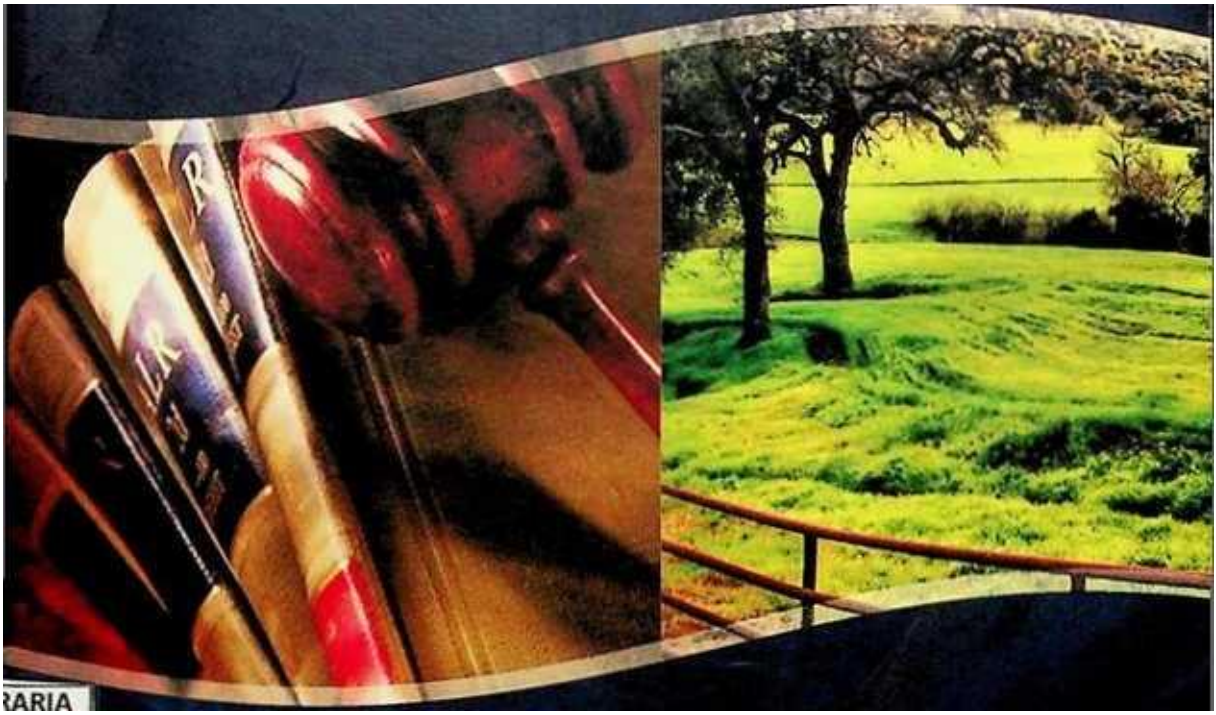
DINAMIKA HUKUM DALAM PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM AD AT ATAS TANAH

(Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)



Dr. HUSEN ALTING, S.H., M.H.

Kata Pengantar:
Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H.



Dr. HUSEN ALTING, S.H., M.H.

T tan 6 Maretail97 Veda (Halmahera s menyelesaikan

pen didikan SD hingga SMPdi Halm Hasanudin ___ _____

ke SMA Negeri 1 c i Ternate (Maluku bersambung

diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate (Unkhair) Maluku Utara tahun 1996. Pada tahun 2000 melanjutkan studi S-2 pada Program Pasc.asarj.ina hivcrsitas Brawijaya Malang. - ci^.u.Mn.111 pen tahun 1998. Pada 2013 di Fakultas Hukum Universitas Khairun Temaic, peianjutnya Program Doktor

Jabatan struktural di Universitas Khairun adalah : Ketua Pusat Konsultasi dan Bantuan Hukum (1999- 2002); Ketua Lembaga Penelitian (2000-2001); Pembantu Dekan II Fakultas Hukum; Pembantu Rektor I (Bitlang Akademik) Universitas Khairun (2009-2014); Sekretaris Senat Universitas Khainjn (2009-2013). Di samping itu Penulis juga pernah menjabatsebagai Ketua Pusat Studi Resolusi Konfiik (2002-2009); Staf Ahli DPRD Kota Tidore Kepulauan (2007-2008); Ketua Pusat Studi Konstitusi Universitas Khairun (2008-sekarang). Penulis juga aktif di lembaga swadaya masyarakat, yaitu: Direktur Lembaga Mitra Lingkungan (LML) Maluku Utara (2000-sekarang); Wakil Direktur Konsorsium Makuwaje Maluku Utara (2006-sekarang); Staf Redaksi Media Kampus “Suara Khairun" (2002); Konsultan hukum dan pendidikan pada Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) Maluku Utara (2007-2008). Penulis juga aktif dalam Ixrrbagai kegiatan penelitian dan pemtx*rdayaan masyarakat yang didanai oleh Universitas Khairun maupun alas keqasama dengan Pemerintah Pusat; Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota di Maluku Utara) serta Lembaga Intemasional (USAID/O11; UNDP/UNOPS). Penulis juga aktif sebagai peserta dan nara sumber dalam berbagai seminar, workshop dan simposium regional, nasional dan intemasional. Penulis hisa dihubungi melalui email: husenalting@yahoo.com

Substansi: Buku ini membahas aspek hukum pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat atas tanah. Di Indonesia soring terjadi konflik kepentingan dan norma yang mengatur pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat atas tanah. Pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak masyarakat adat atas tanah perlu dikalukan oleh negara melalui penyelenggara negara baik di tingkat Pusat maupun Daerah, pada era pasca berlakunya UUPA dan era refonnasi serta era Otonomi Daerah saat ini.

Sasaran . Buku ini sangat pentingdimiliki oleh para akademi (Dosen, Mahasiswa dan Peneliti); Pemerhati dan Praktisi Hukum, para pejuang hak-hak massarakat adat, serta pejabat pemerintah agar dalam merumuskan kebijakan pembangunan [selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat lokal.

ISBN 978-979-26-8519-0

Diterbitkan olell
LaksBang PRESSindo, Yogyakarta
(Member of Laksbang Groupl Email
lak$bangyk@yahoo com
lak$bang_group@yahoo com
bekerjasama dengan
lembaga Penerbitan Universitas Khairun Ternate. Maluku Utara

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang *Nomor 19* Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Husen Alting, S.H., M.H.

DINAMIKA HUKUM DALAM PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT ATAS TANAH

(Masa Laid, Kini dan Masa Mendatang)

Kata Pengantar:

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H.
Guni Besar dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Diterbitkan oleh:
LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, bekerjasama dengan
Lembaga Penerbitan Universitas Khairun Ternate, Maluku Utara

Pcrpustakaan National: Katalog Dalam Tcrbltan (KI)T)

Dr. Ilusen Alting. S.H., M.H..
Dinamika Hukum dalam I'eng.ikuan dan Perlindungan Bak Masyar.ikat Hukum Adat atas Tanah (Masa Lain, Kim dan Masa Mendatang)/ Alting; -- Yogyakarta : LaksBang I'RESSindo, 2010 384 him. ♦ xxv ; 16 x 23 cm

ISBN: 978-979-26-8519-0

1. Dinamika Hukum
II. Alting

1. Judul.
111. Hukum.

DINAMIKA HUKUM DALAM PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT ATAS TANAH
(Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang)

Pcnulis:
Dr. Huscn Alting, S.H., M.H.

Kata Pengantar:
Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H.

Cetakan I, Mei 2010
Kodc Produksi: LBP-05.10.00075

Kulil Muka & Tata Lctak:
W@khyudin

Diterbitkan oleh:
LaksBang I'RESSindo. Yogyakarta
(Member of l^ksBang Group)
E-mail: laksbangyk@yahoo.com
laksbang_group@yahoo.com
bckcrjasaina dengan
Lcmbaga I'cncrbitan Univcntitas Khainm Ternate. Maluku Utara

Pcrwnkilnn Java Timur:
JI. Karangrcjo VIII/7. Teip. 031-71059493 Surabaya 60234

ISBN: 978-979-26-8519-0

PENGANTAR
REKTOR UNIVERSITAS KHAIRUN

SEJARAH penguasaan tanah di Indonesia memiliki dinamika pasang surut. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memasuki babak baru sebagai negara yang merdeka dan berdaulat. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia, mengatur bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan sehingga dapat digunakan sebagai landasan hak penguasaan negara atas tanah, dan hak negara untuk memanfaatkan sumber daya alam (tanah). Namun demikian, dalam perkembangannya, ketentuan tersebut mengalami tantangan, terutama menyangkut ketentuan tentang batasan hak negara untuk menguasai tanah. Selama ini masih sering terasa adanya dominasi kepentingan negara dalam penguasaan tanah, sehingga ada kesan bahwa kebijakan penguasaan negara atas tanah di Indonesia sering mengorbankan hak-hak masyarakat adat atas tanah. Padahal, masyarakat adat masih tetap eksis di masyarakat sampai saat ini dan perlu selalu dilindungi dan dihormati, serta dipenuhi hak-hak komunalnya.

Buku *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan HakMasyarakat Hukum Adat atas Tanah (Masa Ixilu, Kini dan Masa Mendatang),* yang ditulis oleh salah satu akademisi dari Universitas Khairun ini merupakan suatu telaah kritis atas keberadaan masyarakat hukum adat dalam penguasaan sumberdaya alam khususnya tanah. Dalam konteks bernegara, tanah merupakan aset yang sangat men- dasar, dan merupakan faktor utama dalam peningkatan produktivitas karena memiliki nilai multidimensional. Makna dan posisi strategis tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, per- tahanan-keamanan dan aspek hukum.

Untuk membangun pola pengembangan tanah sebagai sarana menciptakan keadilan sosial, peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya tanah sangat diperlukan. Peran tersebut tidak hanya terbatas pada upaya penyempurnaan mekanisme yang dapat mengalokasikan sumber daya tanah, tetapi juga sebagai dasar

mcmlxjntiik kclcmbaguan (pr.mata) yang dapat mungcinhan lungsi di alas, agar tanah dimanfaatkan sucara lebih adil dan meraia sebagai hak asasi setiap manusia.

Selama ini, sering kita dengar berbagai konllik penguasaan tanah yang terjadi dalam masyarakat. Ketidakadilan pcmanfaatan tanah sering dijumpai, terutama terhadap masyarakat hokum adat sehingga mengakibatkan pengingkaran terhadap

kearifan tradisional yang terpelihara dalam masyarakat tersebut. Masyarakat hukum adat denga n hak-hak alas sumberdaya alam sering dipinggirkan oleh peme- rintah, bahkan dikalahkan dengan kepentingan penguasa dan pemilik modal, padahal masyarakat sudah sekian lama hidup dan bcrkembang dalam wilayah tersebut dengan segala atribut ketradisionalannya.

Tentu saja uraian di atas, merupakan sebagaian kecil dari permasalahan yang dihadapi masyarakat hukum adat di Indonesia. Namun, saya berpendapat bahwa dari buku ini, para pembaca akan memperoleh informasi akurat atas perkembangan penguasaan tanah di Indonesia dan khususnya di Maluku Utara. Dalam konteks Maluku Utara, buku yang ada di hadapan pembaca ini merupakan buku yang dapat dikatakan baru karena khusus mengulas/menguraikan permasalahan penguasaan sumberdaya alam/tanah secera kritis dan sistematis. Mungkin ada beberapa buku yang telah menguraikan ten- tang Maluku Utara, namun tidak spesifik dan menukik pada perma-salahan sumberdaya alam/tanah sebagaimana dikaji dalam buku ini.

Akhir kata, alas nama sivitas akademika Universitas Khairun, saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada Dr. Husen Alting, S. H., M. H., yang di antara kesibukannya telah meluangkan waktu untuk menulis buku ini. Harapan saya, buku ini dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum, Praktisi Hukum, para pemerhati permasalahan sosial dan hukum, Pemerintah, dan para pihak yang ingin mendalami dan menyelesaikan permasalahan bidang pertanahan atau sumber-sumber agraria. Semoga bermanfaat.

Ternate, April 2010 Rektor,

Dr. Gufran Ali Ibrahim, M.S.
NIP 196309282001121001

PENGANTAR

DALAM salah satu perspektif ilmu hukum, hukum yang baik adalah yang diciptakan berdasarkan hukum yang hidup di masyarakat *{living law)* sebagaimana dimaksud oleh Eugen Ehrlich, sehingga dapat mengakomodasi pendapat Friedrich Carl Von Savigny, bahwa hukum merupakan fenomena historis, sehingga keberadaan setiap hukum adalah berbeda, bergantung kcpada tempat dan waktu berlakunya hukum, serta hukum harus dipandang sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa *{volksgeist).* Pada posisi inilah, masyarakat hukum adat *{rechtgemencshap)* dan hukum adatnya digunakan sebagai pijakan pemangku kepentingan dalam penyusunan keidah hukum yang mengatur hak-hak alas tanah yang dimilikinya.

Indonesia dikodratkan sebagai negara yeng tersusun dari masyarakat majemuk. Karena itu, negara, dalam hal ini pemerintah, perlu mengelola kemajukan masyarakat agar menjadi potensi dalam pembangunan, bukan menjadi penyebab konflik. Tidak salah jika dalam konteks Indonesia, pendapat Sally F. Moore perlu dipikirkan untuk dirujuk dalam penentuan kebijakan perlindungan masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hak atas tanah, bahwa hukum dipelajari sebagai proses sosial yang berlangsung dalam kehidupan masyarakat, dan pada ruang tersebut terjadilah pluralisme hukum yang harus dihormati dan dihargai. Kata Moore, *legal pluralism refers to the normative heterogeneity attendant upon the fact that sosial action always takes place in context of multiple, overlapping semi-outonomous social field.*

Salah satu cara memahami kemajemukan masyarakat dan kemajemukan hukum *{legalpluralism),* maka semua pihak, termasuk pemerintah Indonesia perlu mendorong terciptanya perlindungan dan pemenuhan masyarakat hukum adat. Salah satu implikasi dari *political will* pemerintah untuk mengakui keanekaragaman daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewajiban untuk merespon dan mengakomodasi prinsip-prinsip hukum lokal ke dalam tatanan hukum nasional yang digunakan sebagai instrumen *{legal instrument)* guna mendukung penyelenggaraan otonomi daerah. Fakta tentang terjadinya konflik yang disebabkan oleh kurangprofesionalnya pemerintah dalam menata norma hukum telah terjadi, misalnya tentang konflik sumberdaya alam di beberapa kawasan di Indonsia. Selain konflik normatif antara hukum adat dengan hukum negara, ternyata

penguasaan, pemanfaaian. dun disiribusi somber daya alam yang menjadi pcndukung kehidupan manuSia (*natural resource control and distribution)*-, ekspansi batas wilayah kehidupan suam kelompok *(teritoriiity expantion)*-, kegiatan ekonomi masyarakat *(economic activities)*-, dan kepadatan penduduk *(density of population) juga menjadifaktorpencetus konflik di masyarakat.* Untuk itu, pada masa mendatang pemerintah berkewajiban merespon dan mengakomodasi prinsip-prinsip hokum lokal ke dalam tatanan hukum nasional yang •digunakan sebagai instrumen hukum *(legal instrument)* untuk mendukung otonomi daerah. Oleh karena Hukum negara *(state law)* seyogyanya bersifat responsif sebagaimana dimaksud oleh Phillips Nonnet dan Selznick, dengan merespons prinsip-prinsip hukum adat yang diformulasikan dan dikemas dalam hukum nasional.

Dorongan terhadap masyarakat hukum adat dan terhadap pememrintah perlu terus dilakukan oleh berbagai pihak agar hukum adat dan hukum negara dapat bersandingan *(co-existant)* dalam mengelola masyarakat adat bersama hak-hak yang melekat padanya. Salah satu caranya adalah melakukan pengkajian-pengkajian terhadap permasalahan hukum penanahan adat, masyarakat hukum adat, dan strategi harmonisasi hukum, antara hukum adat dengan hukum negara. Hasil-hasil kajian tersebut dapat dituangkan dalam bentuk tulisan, baik berwujud buku, buletin, jumal, majalah, atau bentuk lain yang memungkinkan untuk disebarluaskan secara cepat. Namun, di satu sisi, buku-buku yang berisi hasil kajian secara komprehensif tentang'masyarakat hukum adat berserta hak-hak alas tanah yang melekat padanya masih relatif jarang di Indonesia, dan di sisi lain, kajian tersebut sangat bermanfaat untuk dijadikan salah satu sarana pencerahan kepada semua pihak, agar posisi masyarakat hukum adat beserta hak-haknya tidak termarjinalkan dalam pergaulan nasional.

Bermula dari pemikiran tersebut, saya menyambut gembira atas terbitnya buku ini, yang merupakan bagian dari disertasi penulis buku, sebagai bentuk partisipasi penulis buku dalam rangka mendorong dan mendukung pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat di bidang hak atas tanah.

Buku dengan judul **"Dinamika Hukum Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Tanah (Masa Lalu, Kini dan Masa Mendatang"** ini ditulis oleh seorang akademisi bergelar Doktor bidang Ilmu Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate Maluku Utara, yang juga alumnus dari Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang cukup potunsial dalam pcngcmhangan kuahlian dalam bidang akadcmik maupun nonakadcmik. Saya mcngenal secara baik tentang pribadi dan kinerja penulis, scjak menjadi mahasiswa dan bimbingan saya di Universitas Brawijaya sampai sekarang, terutama mengenai pengalamannya dalam mengkaji permasalahan hukum dan kemasya- rakatan. Kepiawaian penulis dalam mengorgasisasikan ide dalam bentuk tulisan, dan kemampuan penulis dalam mengkonstruksikan permasalahan dan fakta dengan teori ilmu hukum, membuat penulis "lebih dewasa" dalam meramu pokok pikiran tentang masyarakat hukum adat dan hak ulayat sebagaimana tertuang dalam buku ini.

Setelah mencermati isi buku ini, saya berpendapat, bahwa buku ini merupakan

salah satu tulisan yang langka dan patut disimak oleh dosen, mahasiswa, pemerhati permasalahan sosial, masyarakat, dan pemerintah daerah karena secara runtut mengungkap fakta tentang pluralisme hukum di masyarakat dalam kaitannya dengan pengelola- an sumber-sumber agraria, dan penyikapan pemerintah terhadapnya melalui sejumlah kebijakan bidang agraria, sejak jaman prapenjajahan, masa penjajahan, pascakemerdekaan sampai era reformasi. Buku yang ditulis ini merupakan rangkaian kajian yang diawali dari penelitian ilmiah di masyarakat Maluku Utara yang dituangkan dalam disertasi, yang kemudian masih dimatangkan melalui penelitian-penilian lanjutan yang dilakukan penulis, baik melalui pendekatan penelitian yuridis- normatif maupun yuridis-empiris. Secara khusus, saya cukup sering berdiskusi secara intensif dengan penulis tentang substansi buku ini, ketika saya berposisi sebagai ko-promotor penulis di Universitas Brawijaya. Temyata, beberapa wacana hukum dan ketentuan terbaru dalam bidang pertanahan juga sudah diulas secara memadai dalam buku ini.

Akhimya, saya memberikan penghargaan kepada penulis atas selesainya buku ini, semoga bermanfaat bagi semua pihak. Kepada penulis saya harapkan dapat selalu meng-up *date* isi buku ini ber- dasarkan perkembangan terkini dalam rangka perbaikan pada edisi berikutnya, baik perkembangan dalam bidang hukum negara *(state law)*, hukum adat, teori-teori hukum, dan juga teori-teori ilmu sosial.

Malang, April 201Q

~pirojfr^nsy(^^

Guru Besar dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

KATA PENGANTAR

PUJI syukur, dengan mengucapkan *Albanidulillaabirabbil alamin,* penulis panjatkan ke hadhirat *Allah Subhanabu Wa Ta'ala,* karena alas limpahan rahmal dan hidayah-Nya semata, penulis dapat menyajikan buku ini di hadapan pembaca. Buku ini merupakan sebagian dari hasil penelilian penulis yang penulis tuangkan dalam disertasi dengan judul Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat AtasTanah di Maluku Ulara: Perspektif Dinamika Hukum Di Era Otonomi Daerah, dalam rangka menyelesaikan jenjang pendidikan S-3 Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universilas Brawijaya.

Disertasi penulis tersebut hampir mencapai hampir 700 halaman, dan masih berupa kajian yuridis terpola sebagai suatu karya ilmiah yang hanya cocok dikaji atau dibaca oleh kalangan sivitas akademika di perguruan tinggi atau ilmuwan. Padahal, penulis berharap agar hasil penelilian tersebut dapat dibaca dan dipahami oleh kalangan di luar perguruan tinggi dan ilmuwan, termasuk para pemerhati masyarakat hukum adat dan hukum agraria. Karena ilu, unluk memudahkan pemahaman lentang hasil kajian yuridis tersebut, penulis memecah disertasi tersebut menjadi 2 buah buku dengan cara melakukan sistemalisasi berdasarkan pokok kajian, kemudian menyelaraskan substansi hasil kajian dengan berpola pada model penulisan buku teks. Untuk memudahkan pemehaman, akhirnya dalam buku ini penulis menggunakan bahasa ilmiah dalam formula “bahasa buku" agar lebih mudah dipahami oleh pembaca.

Sejak pengerjaan disertasi sampai penulisan buku ini, penulis sangat terbantu oleh berbagai pihak. Karena itu, dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang sudah memberikan kontribusi, baik berupa dorongan, bimbingan, uluran pikiran, dan pengorbanan, yang lidak ternilai harganya. Para tokoh dan pihak yang penulis maksud antara lain sebagai berikut.

1. Bapak Prof. Dr. H. Moch. Munir, S.H. dalam kapasitasnya sebagai Promotor, sekaligus Anggota Dewan Penguji Ujian Kualifikasi, Ketua Dewan Penguji Ujian Kelayakan Proposal, Ketua Dewan Penguji Seminar Hasil Penelilian, dan Anggoia Dewan Penguji Akhir Disertasi alas segala kesabaran, kearifan, keiulusan haii dan wibawa beliau sebagai ilmuwan, yang saai itu sangai sibuk, lennasuk menjalxil sebagai Pcmbantu Rcktor II. bilking Ailminis- irasi Umum Universilas Brawijaya. Beliau sudab berkenaan membagi wakiu untuk membimbing, memberikan dukungan, me- ngoreksi, memberikan saran dan arahan serta banyak memberikan buku-buku, makalah-makalah yang sangat bermanfaat bagi penulisan dan penyelesaian lulisan disertasi.
2. Bapak Prof. Dr. H. Muchsin, S.H. dalam kapasitasnya sebagai Ko- Promoior, sekaligus, Anggoia Dewan Penguji Ujian Kelayakan Proposal, Anggoia Dewan Penguji Seminar Basil Penelitian, dan Anggoia Dewan Penguji Akhir Disertasi.

Mcskipun beliau sibuk sebagai Hakim Agung di Jakarta, icrnyata masih berkenaan memberikan koreksi, arahan, dan saran dengan penuh kesabaran dan kearifan, sena ketulusan hatinya sehingga sangat berharga dan berguna dalam penyelesaian tulisan disertasi.

3. Bapak Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H., dalam kapasitasnya sebagai sebagai Ko-Promotor, sekaligus, Anggoia Dewan Penguji Ujian Kelayakan Proposal, Anggoia Dewan Penguji Seminar Basil Penelilian, dan Anggoia Dewan Penguji Akhir Disertasi, yang sangat sibuk sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Bukum Universilas Brawijaya. Beliau telah banyak memberikan dukungan, bimbingan, koreksi dan masukan, baik dalam forum resmi maupun dalam diskusi-diskusi informal, yang sangat bermanfaat bagi penyelesaian disertasi. Bahkan, penulis juga berterima kasih, alas perkenannya dalam memberikan kata pengantar buku ini, meskipun sangat sibuk sebagai dosen di Universilas Brawijaya dan Perguruan Tinggi lain di luar Universilas Brawijaya, dan sebagai Guru Besar Ilmu Hukum, dan Antropologi Hukum yang sangat sering menyajikan pokok-pokok pikirannya dalam buku leks, jumal ilmiah, media massa, dan diskusi ilmiah yang diselcng- garakan oleh pemerintah maupun organisasi non-pemerintah, baik di dalam dan di luar Indonesia.

4. Bapak Prof. Dr. Ir. Bambang Guritno, yang saat itu menjabat selaku Rektor Universilas Brawijaya saat penulis studi di Universilas Brawijaya, yang lelah memberikan kesempaian kepada penulis mengikuli dan menyelesaikan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum di Universilas Brawijaya Malang.
5. Bapak Prof. Dr. H. Djanggan Sargowo, dr., Sp.PD., Sp.JP (K), yang saat itu menjabat sebagai Direktur Program Pascasarjana Universilas Brawijaya Malang, yang lelah memberikan arahan bidang admi- nisirasi maupun akademik kepada penulis selama mengikuli siudi.

6. Bapak Dckan Fakuhas llukum I l|ii\crsilas Braw ijaya, Herman Suryokumoro, S.H., M.S. yang icl.ih inuinlx.-rikan kcscmpatan kcpada penulis untuk mengikuti pcndidikan program Doktor pada Fakuhas l lukum Univcrsitas Brawijaya.
7. Ibu Prof. Dr. Hj. Made Sadhi Astuti, S.H., yang saat itu dalarn kapasitasnya sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Fakuhas Hukum Univcrsitas Brawijaya Malang yang dengan kesabaran, kcarifan dan ketclitiannya, selalu memberikan arahan dan motivasi yang sangat besar manfaatnya bagi pcnyelesaian, penelitian dan penulisan disertasi.
8. Bapak-bapak dan Ibu-ibu dosen pengajar dan penguji Program Doktor llmu Hukum Univcrsitas Brawijaya yakni : Prof. Dr. Hj. Made Sadhi Astuti, S.H., Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, S.H., Prof. Dr. H. Moch. Munir, S.H., Prof. Dr. Esmi Warasih, S.H., M.S., Prof. A. Mukthie, S.H., M.S., Prof. Dr. H. Muchsin, S.H., Prof. Dr. H. Thohir Luth, M.A., Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H., dan Dr. Harjono, S.H. M.CL, yang telah mengajar, memberikan ilmu serta menguji sehingga memperluas wawasan kcilmuaan penulis.

9- Pemerintah Daerah Propinsi Maluku Utara, Pemerintah Kota Ternate, Pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan dan Kabupaten Halmahera Utara, yang telah memberikan bantuan moral maupun material, sehingga telah meringankan penulis dalam penyelesaian studi.

10. Bapak Drs. H. Rivai Umar, M.Si., selaku Rektor Univcrsitas Khairun Ternate, dan Ibu Basnah Pattilow, S.H., M.H., selaku Dekan Fakuhas Hukum Universitas Khairun Ternate, tempat saya mengajar dan mengabdi atas ijin, kesempatan, dorongan, serta bantuan dan fasilitas yang diberikan untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, dan lulus dari Program Doktor Ilmu Hukum Fakuhas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
11. Bapak Drs. H. Yusuf Abdurrahman, selaku Ketua Yayasan Universitas Khairun, yang tidak hentinya memberikan motivasi, arahan, tentang arti hidup dan pengabdian, serta bantuan baik moril maupun materiil untuk menempuh dan menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum.
12. Rekan-rekan sesama bimbingan Bapak Prof. Dr. H. Moch. Munir, S.H, sungguh banyak *guyonan* yang sangat berkesan dan bermanfaat, baik di waktu melepaskan kejenuhan, maupun saat serins berdiskusi masalah akademis dan saling mengingatkan dalam menyelesaikan diserlasi. Terima kasih pula kepada rekan-rekan se-angkatan tahun 2003 Program Doktor limn Hukum Pascasarjana Universitas Br.iwijaya, Prof. Dr. Drs. Widodo, S.H., M.H; Dr. Yanis Maladi; S. H., M. II.; Dr. Supriyadi, S. II., M.H; Dr. H. M. Yuhdi Batubara, S. H., M. H, Dr. Afdillah Ismi Chandra, S. H. M.H; Dr. Supriyadi, S.H.M.Hum.; Dr. Fatkhurahinan, S.H., M.H.; A M. Sulistyadi Tikno, S.H., M.H; Dr. Drs. Jurnal, S.H., M.H., Musleh Harry, S. H., M. Hum.; Nur Rosyidah Rakhmawati, S. H., M. H, CN;, Dr. Hj. Sri

Sutatiek, S.H., M.Hum.; Dr. H. Soedarmadji, S.H., M.H. dalam suka dan duka selama mendalami ilmu pengetahuan dalam rangka menempuh Program Doktor bersama penulis.

13. Rekan-rekan dosen Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate, Jamal Hi. Arsyad, S. H., M. H, Amin Adnan, S. H., Hidayatullsalam, S. H. dan Salha Marsaoli, S. H., yang telah membantu penulis selama melaksanakan penelitian di Ternate, serta rekan penulis di Fakultas Hukum yang tidak mungkin disebut satu per satu atas bantuan dan pengertian serta kerjasamanya selama penulis menyelcsaikan Program Doktor di Universitas Brawijaya Malang.

14. Rekan-rekan di Lembaga Mitra Lingkungan (LMI.) Maluku Utara, Ismet Shupala, Rusli Joisangadji, Suratman Sujud, Sahranie Somadayo, Ridwan Tukuboya, Rosdiana Achmad, Edi Nusrianto Hatari, Siti B. Sinay, Nurhasna Yusuf, Wilsa Salim, Johan Do. Anas, Fachrudin Tukuboya, Rosian Gafur, Rasdiana Hamaya, Iwan Malaka, Armin, Zainab Wahab, yang telah memberikan dorongan dan motivasi selama penulis menyelesaikan studi.

15- Rekan-rekan di Konsorsium Makuwaje, kanda Dr. Margarito Kamis, S. H., M. H, Dr. M. Ridha Ajam, M. Hum., Muhamad Konoras, S. H., Abdul Kadir Kamaludin, S. P.» M. P., Jamal Hi. Arsyad, S.H., M.H, Drs. Hasan Hamid, Ervan Kadir, S.E., M. Amin Adnan, S. H., Yusuf Sunya, S. P., dan King Faisal, S. H. yang telah memberikan motivasi, arahan sena bantuan baik moril maupun matcriil kepada penulis selama menempuh dan menyelesaikan Program Doktor.

16. Rekan-rekan sesama tugas belajar di Malang, Muamil Sunan, Suratman Sudjud, Mohtar Alling, Iswanto, Asril Arilaha, Abdulah Djabit, Mulyadi Tutupoho, yang tak hentinya memberikan dorongan, bantuan kepada penulis selama menyelesaikan studi Program Doktor.

17. Doa khusus dan terima kasih yang tak terhingga penulis per- sembahkan kepada orang tua penulis, Bapak (alm) Dano Ibrahim Alting dan Ibu Hj. Nursan Alling dan merlua Hj., Noor Asyikin alas asuhan, kasih say a ng, dorongan dan doa resiu yang lidak pulus-putusnya. Terima kasih pula alas doa dan pcrhatian saudara kakanda Drs. Husain Alling, M. Si., Mustafa Alling, Drs. Umar Alling, Wahab Alling, Sili Salma Alling, Said Alling dan Ahmad Alling, beserta ipar-ipar penuiis, baik yang berada di Ternate maupun di Samarinda. Semoga kila semua sclalu mendapai petunjuk dan perlindungan *Allah Subhanahu Wa Ta'ala.*

18. Sangailah indah ketika ucapan (erima kasih ini, dilengkapi dan disampaikan kepada isiri tercinta Deasy Liestianty, S. Si., M.Si., dan anak-anak lersayang M. Ammar Fachrial Alling, dan M. Aqil Lutfhan Alling alas pengorbanan, pengertian, dorongan, duku- ngan, dan doanya sehingga penuiis dapat menyelcsaikan siudi Program Dokior. Semoga kedua anak-anaku dapat menjadi anak yang sholeh, berguna bagi masyarakat, dan negara, serta senantiasa dalam lindungan dan bimbingan *Allah Subhanahu Wa Ta'ala.*

19. Pihak Lembaga Pencrbitan Universitas Khairun dan Penerbil Laksbang PRESSindo Yogyakarta yang sudah bekerjasama untuk menerbitkan buku ini, dan mendistribusikan di berbagai toko buku di seluruh Indonesia.

Akhirnya, kepada semua pihak yang telah membantu dan tidak sempai penuiis sebuikan satu persalu, semoga budi baiknya mendapai balasan yang seiimpal dari *Allah Subhanahu Wa Ta'ala.* Semoga buku ini bermanfaat bagi kila semua. *Amin ya Rabbal 'alamiin.*

Ternate, Maret 2010

Penuiis,

PRAKATA

PELAKSANAAN pembanguan di Indoensia selama ini, telah banyak menimbulkan dampak terhadap hak masyarakat hukum adat, sehingga ada scbagian hak-hak masyarakat secara secara kolektif tidak dipenuhi. Melalui politik hukum yang cenderung sentralistik sebagaimana dipraktikkan oleh pemerintah, bahkan sejak masa penjajahan, telah terbukti menyebabkan masyararakat hukum adat terpisah dengan sumberdaya alam yang dikuasainya, padahal semua itu merupakan sumber penghidupan. Kondisi ini telah meiahirkan berbagai tuntutan dari masyarakat hukum adat dan pemerhati masyarakat hukum adat. Sesungguhnya tidak terlalu banyak yang mereka butuhkan, hanya perlu pengakuan dan perlindungan serta pemenuhan hak secara layak dan proporsional dari semua pemangku kepentingan dan pemerintah, sesuai dengan ketentuan hukum negara tanpa mengesampingkan asas-asas hukum adat.

Secara yuridis, keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia di negara hukum Indonesia diakui. Bahkan, posisinya sangat strategis, terutama dalam pcngelolaan sumber-sumber agraria dalam rangka menopang pencapaian tujuan negara. Sayang sekali, selama Rezim Orde Lama dan Orde Baru, posisi masyarakat hukum adat bersama hak ulayat yang melekat padanya relatif dimarjinalkan. Politik hukum pemerintah saat itu lebih mengutamakan proses unifikasi, dan sering mengabaikan fakta pluralitas masyarakat, sehingga semuanya menjadi pendorong munculnya pluralitas hukum yang kuat *(strong lagal pluralism)* sebagaimana dimaksud oleh para pejuang Antropologi Hukum. Tidak jarang, dalam masyarakat hukum adat terjadi konflik, baik internal maupun eksternal, yang berakibat pada instabilitas keamanan dan politik negara. Dalam tatanan masyarakat yang majemuk (plural) seperti di Indonesia, secara teoretik, pem- bangunan akan berhasil jika pemegang kebijakan (pemerintah dan pemerintah daerah) mampu mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan sesuai dengan posisinya masing-masing, serta mampu mengelola konflik menjadi konsensus, dan menindaklanjutinya sebagai komitmen bersama. Konflik-konflik pengelolaan sumber agraria yang disebabkan oleh adanya kontradiksi normatif antara ketentuan hukum masyarakat adat dengan ketentuan hukum negara *(state law)* telah terjadi di Indonesia, dan ada yang sudah diselesaikan sec.ir.i adil. Nsiimm, jika pcmegang kebijakan agraria kuiang icpai dalam menangani pemiasalahan agr.iria, mungkin konllik icrscbui akan muncul lagi dalam eskalasi yang cukup luas dan lebih serins. I’ennasjilylpin pengelolaan sumber-sumber agraria lebih kompleks dari'^CiliV'diselesaikan apabila eksistensi masyarakat hukum adat dl'i'b'Aikan pleh pemangku kepentingan *(stake holder)* sebagaimana (dj^a'di padii masa lalu. Karena itu, pemahaman tentang eksistensi nj'ASyarakpi hukum adat bersama hak-hak ulayat yang melekat paaanyii, t£rutama bidang pengelolaan hak atas tanah, perlu dipahami

olohsemua pihak, agar dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan Jalarti menentukan perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat fti/eftm adat di bidang pertanahan.

' Berdasarkan pertimbangan tersebut, penulis, berbekal penga- laman seBagai peneliti masalah-masalah hukum dan masalah kemasya- njjeaian di Maluku Utara khususnya dan di Indonesia umumnya, serta berpijak j>ada hasil penelitian yang terfokus pada dinamika hukum pertanahan di masyarakat hukum adat dalam era reformasi sebagaimana, panulis tuangkan dalam disertasi yang sudah selesai diujikan <li d8p8fn‘f)ewan Penguji Program Doktor Ilmu Hukum Universitas lira'wljayii'pada tahun 2006, maka penulis mencoba merangkai kembali ^iiy>1ah[l]h asil pengkajian dan ditambah dengan literatur terkini dalam txHrtft btrku sebagaimana yang ada di hadapan pembaca yang /(p'diman.’jUntuk memudahkan pemahaman, sistematika penulisan Bilkji id/'adalah sebagai berikut.

,i!/afam rangka memahami eksistensi tanah dan sumber-sumber ^graria lain dalam masyarakat hukum adat serta urgensi penataannya, maka dalam bab I buku ini penulis uraikan secara deskriptif tentang Sisi sirategis tanah sebagai sumber agraria, dan urgensi pengakuan masyarakat hukum adat di Negara Kesatuan Republik Indonesia, kemudian disambung dengan pemaparan masyarakat hukum adat dan ke^Judukan hak ulayat dalam bab II. Dalam bab ini, penulis m^lakOk.an peninjauan secara kritis terhadap masyarakat hukum adat dal^ifin iaja hukum Indonesia, beserta kedudukan hak ulayat dalam

Indonesia. Ulasan tentang hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan hak ulayat secara internal maupun external mengakhiri pemaparan dalam bab II, dengan tujuan agar *para* pepibaca memahami secara mendalam tentang konsepsi-konsepsi dasar dalam pembahasan buku ini.

Pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak masyarakat adat perlu dikalukan oleh negara melelui penyelenggara negara.

Namun. konirjdiski nonnaiil kadang kala incnyuliikan IxrlxT.ipa pihak dalam mengiinplementasikan norma. Untuk mcmlxaikan pcmahaman yang proportional, dalam bab III penulis menjabarkan teniang pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat di Indonesia, yang di dalamnya mengkaji secara ilmiah teniang konsepsi pengakuan dan perlindnngan hukum, konsepsi hak masyarakat hukum adat, pengakuan hak atas tanah masyarakat hukum adat, perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam hukum nasional, dan perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam hukum internasional. •

Agar hasil kajian ilmiah dapat sudah diuji oleh semua pihak, diverifikasi dan divalidasi secara ilmiah, maka semua hasil kajian harus dilakukan melalui penahapan yang runtut sesuai dengan koridor langkah-langkah ilmiah, dan konvensi keilmuan dalam hukum. Gambaran langkah-langkah penelitian ilmiah dalam rangka memperoleh hasil kajian ilmiah di bidang ilmu hukum yang berbasis pada data empirik tersebut terjabar dalam bab IV teniang metode penelitian. Pada awal bab, penulis menguraikan tang jenis penelitian dan pendekatan dalam kajian ini kemudian disembung dengan lokasi penelitian, instrumen penelitian, jenis data, populasi dan sampel, serta teknik pengumpulan data. Untuk men-sistematisasi proses penelitian, pada bagian berikutnya penulis jabarkan teniang langkah- langkah penelitian di lapangan, dan diakhiri dengan teknik analisis data dalam rangka mengaji permasalahan, menemukan hasil penelitian, dan membuat rekomendasi.

Gambaran tentang karakteristik masyarakat hukum adat Ternate, mulai dari sejarah masyarakat hukum adat Temate, sistem kekerabatan masyarakat hukum adat Temate, agama dan kepercayaan pada masyarakat hukum adat Temate, serta adat istiadat masyarakat Ternate baik di kesukanan (adat kerajaan) maupun upacara adat masyarakat Temate penulis uraikan secara runtut dalam bab V. Untuk melengkapi pemahaman awal tentang masyarakat Ternate, dalam bab VI penulis tampilkan fakta tentang model sistem pemerintahan masyarakat Ternate, yang meliputi sistem pemerintahan masyarakat hukum adat Temate, dan lembaga-lembaga kesukanan Ternate. Kajian hasil penelitian sebagaimana penulis tuangkan dalam bab V dan VI ini lebih terfokus pada kajian yuridis-antropologis untuk menggam- barkan pluralitas masyarakat Temate, dan terjadinya pluralisms hukum di masyarakat hukum adat Ternate. Hal ini penulis harapkan dapat memeberikan ulasan yang prospektif dalam rangka memposisikan masyarakat hukum adat Ternate dalam konteks pengelolaan sumber-

sumbcr agr.iria secara proporsional.

Hasil pcnelilian sekmjuinya, penulis sajikan dalam Ixib VII tentang poiret konflik horizontal di Maluku Utara, yang didasarkan pada pemahaman dari perspektif sosiologis dan antropologi hukum. Konsep-konsep dasar tentang dinamika hukum, dan gambaran umum umum masyarakat Maluku Utara dan kota Ternate baik secara geo- grafis, demografis, maupun etnografis penulis sajikan pada awal kajian. Setelah

itu, potensi sumber daya alam provinsi Maluku Utara, penge- lolaan sumberdaya tanah dan hutan di Maluku Utara penulis jabarkan untuk mengarahkan pada kajian tentang model penguasaan dan pengolahan sumberdaya tanah di sekitar lokasi pertambangan, dan model pengelolaan sumberdaya hutan di lokasi penambangan. Setelah itu penulis menampilkan beberapa konflik yang terjadi di Maluku Utara dalam pengelolaan sumber agraria beserta penyelesaiannya.

Sebagai bahan pengayaan dai segi sejarah, dalam rangka menempatkan hak atas tanah masyarakat adat dalam posisi yang semestinya, pada bab VII penulis melakukan kajian yuridis-historis terhadap konsepsi dan dinamika hukum pertanahan di malku Utara sejak zaman pra penjajahan, sampai dengan penjajahan Jepang.

Akhirnya sebagai suatu hasil kajian ilmiah, dalam bab IX dan X penulis menguraikan argumentasi teoretis, yuridis berdasarkan fakta empiris tentang dinamika hukum pengakuan dan perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat di Maluku Utara masa setelah kemerdekaan, pasca-berlaku UUPA, dan di era reformasi. Hasil kajian ini penulis padukan dengan fakta tentang penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat Ternate, yaitu yang menyangkut hak atas tanah adat yang bersifat tetap *(aha kolano, aha soa* (hak marga), *aha cocatu* (hak individu)), kemudian hak atas tanah adat yang bersifat sementara *(hak tolagumi* (hak menghindari *bala),* hak *safa, niba hanga* (membongkar hutan?, *dan hak jurame), dan* lembaga *ngase* sebagai bentuk pungutan pajak masyarakat hukum adat Ternate. Uraian tersebut diakhiri dengan pengkajian tentang pengelolaan dan pemanfaatan tanah, dan penyelesaian sengketa tanah berdasarkan hukum adat Ternate. Jabaran-jabaran yang realistis dalam bab I sampai dengan bab X tersebut akhirnya penulis ringkas dalam bab XI yang berisi kesimpulan, yang akhirnya penulis proyeksikan dalam akhir buku ini. Agar para pembaca mudah dalam memahami beberapa istilah khusus yang digunakan dalam buku ini, maka penulis men- jelaskan semua istilah khusus (di luar istilah dalam bahasa Indonesia) tersebut dalam "tajuk" Glosarium.

DAFTAR ISI

Pengantar dari Rektor Universitas Hairun ...v
Pengantar dari Prof Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H., M.H. ...vii
Kata Pengantar ...xi
Prakata ...xvii
Daftar Isi ...xxi
Daftar Singkatan ...xxv

Bab I
PENDAHULUAN ...1
A. Posisi Strategis Tanah Sebagai Sumber Agraria ...1
B. Urgensi Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat ...8

Bab II
MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN KEDUDUKAN HAK ULAYAT ...29
A. Tinjauan Umum Tentang Masyarakat Hukum Adat dalam Tata Hukum Indonesia ...29
B. Masyarakat Hukum Adat dan Kedudukan Hak Ulayat ...41
   1. Masyarakat Hukum Adat ...41
   2. Hak Ulayat ...49
C. Hubungan Hukum Antara Masyarakat Hukum Adat dengan Hak Ulayat ...58
   1. Hubungan Hukum Hak Ulayat Secara Internal ...58
   2. Hubungan Hukum Hak Ulayat Secara Eksternal ...61

Bab III
PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DI INDONESIA ...63
A. Konsepsi Pengakuan dan Perlindungan ...63
B. Konsepsi Hak Masyarakat Hukum Adat ...77
B. Pengakuan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat ...86
C. Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Hukum Nasional ...88
D. Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Hukum Internasional ...108

Bab IV
METODE PENELITIAN ...115
A. Jenis Penelilian dan Pendekaian ...115

B. Lokasi Penelilian ...116
C. Insirumen Penelilian ...117
D. Jenis Daia ...118
E. Populasi Dan Sainpel ...120
F. Teknik Pengumpulan Data ...121
1. Teknik Wawancara *(Interview)* ...121
2. Teknik Observasi ...124
F. Langkah-langkah Penelilian di Lapangan ...127
G. Teknik Analisis Daia ...129

Bab V
KARAKTERISTIK MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE ...131
A. Sejarah Masyarakat Hukum Adat Ternate ...131
B. Sistem Kekerabatan Masyarakat Hukum Adat Ternate ...135
C. Filosofi Jou Se Ngofangare dalam Adat Se Atorang ...138
D. Agama dan Kepercayaan pada Masyarakat Hukum Adat Temate ...140
E. Adat Istiadat Masyarakat Temate ...148
1. Adat Kesultanan (Adat Kerajaan) ...152
2. Upacara Adat Masyarakat Ternate ...159
3- Upacara Adat Keluarga ...162

Bab VI
MODEL SISTEM PEMERINTAHAN MASYARAKAT TERNATE ...173
A. Sistem Pemerintahan Masyarakat Hukum Adat Ternate ...173
B. Lembaga-lembaga Kesultanan Ternate ...175

Bab VII
POTRET KONFLIK HORIZONTAL DI MALUKU UTARA:
PEMAHAMAN DARI PERSPEKTIF SOSIOLOGIS DAN ANTROPOLOGIS ...185
A. Dinamika Hukum ...185
B. Gambaran Umum Masyarakat Maluku Utara dan
Kota Ternate ...190
1. Kondisi Geografis ...190
2. Jumlah Penduduk ...191
3. Topografi dan Iklim ...192

•L Tanah ...193
5. Suku, Bahasu dun Kcsenian Dacrah ...193
C. Potensi Sumber Daya Alain Provinsi Maluku Utara ...196
D. Pengelolaan Sumberdaya Tanah dan llutan
di Maulu Utara ...198
1. Model Penguasaan dan Pengolahan Sumberdaya Tanah Di Sekitar Lokasi Pertambangan ...198
2. Model Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Lokasi Penambangan ...203 •
C. Karakteristik Konflik Dan Penyelesaiannya ...216
1. Kronologis Konflik: antara NHM dengan Konflik Maluku Utara ...217
2. Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Konflik ...232
3. Faktor Penyebab Terjadinya Konflik ...238

Bab VIII
SEJARAH SINGKATTENTANG PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI MALUKU UTARA PADA MASA PRAKEMERDEKAAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA ...255

A. Pendahuluan ...255
B. Masa Penjajahan Portugis (1512-1570) ...256
C. Masa Kedatangan Bangsa Spanyol ...262
D. Masa Penjajahan Belanda ...265
E. Masa Penjajahan Inggris ...281
F. Masa Penjajahan Jcpang ...285

Bab IX
DINAMIKA HUKUM PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI MALUKU UTARA PADA MASA REFORMASI ...289

A. Masa Setelah Kemerdekaan ...289
A. Pasca-berlakunya UUPA ...294
B. Politik Hukum Pertanahan Di Era Reformasi ...299

BabX
PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH BERDASARKAN HUKUM ADAT TERNATE ...309

A. Pendahuluan ...309
B. Hak Atas Tanah Adat yang Bersifat Tetap ...313
b. Aha Soa (Hak Marga) ...316

c. Aha Coc.nu (Hak Individu) ...320
C. link Atas Tanah Ad:ii Yang Bersifat Scmcntara ...324
a. Hak Tolagumi (Hak Menghindari Bala) ...324
b. Hak Safa ...325
c. Ruba Banga (Membongkar Hutan) ...326
c. Hak Jurame ...327
D. Lembaga Ngase: Bentuk Pungutan Pajak Masyarakat Hukum Adat Ternate ...329
a. Objek Ngase ...329
b. Subjek Ngase ...331
c. Bentuk Pungutan Ngase ...333
d. Ngase Dalam Perspektif Sejarah ...335
E. Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah ...338
F. Penyelesaian Sengketa Tanah Berdasarkan Hukum Adat Ternate ...340

Bab XI
PENUTUP...355

Daftar Pustaka ...359
Glosarium ...369

DAFTAR SINGKATAN

AB = *Agrarische Besluit*
APBD = Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
AW = *Agra rise he Wet*
BPN = Badan Pertanahan Nasional
CD= • *Community Development*
COW - *Contract of Work*
DR = Dana Reboisasi
DPRD = Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EIC - *East India Company*
HGU - Hak Guna Usaha
HPH = Hak pengusahaan hutan
IPHH = Ijin Pemanfaatan Hasil Hutan
IS - *Indische Staatsregeling*
ILO = *International Labour Organization*
KDMMIB - Komando Daerah Militer Maluku-Irian Barat
MA = Mahkamah Agung
NHM - Nusa Halmahera Mineral
NICA = *Netherlands Indies Civil Administration*
PSDH ■ Provisi Sumber Daya Hutan
Pemda = Pemerintah Daerah
P-4P = Panitia Pemutusan Hubungan Kerja Pusat
PHK - Pemutusan Hubungan Kerja
PPMU = Pemuda Pembangunan Maluku Utara
RR = *Regerings-Reglement*
S - *Staatblad*
UU - Undang-Undang
UUPA - Undang-Undang Pokok Agraria

PENDAHULUAN

A. POSISI STRATEGIS TANAH SEBAGAI SUMBER AGRARIA

Tanah mempakan salah satu aset negara Indonesia yang sangat mendasar, karena negara dan bangsa hidup dan berkembang di atas tanah. Masyarakat Indonesia memposisikan tanah pada kedudukan yang sangat penting, karena merupakan faktor utama dalam pcningkatan produktivitas agraria. Secara filosofis, tanah cenderung diartikan sebagai *land* dan bukan *soil*, sehingga tanah dipandang dalam visi multidimensional? Karena itu, secara filsofis tanah menjadi pemicu dan penyebab, pembentuk, dan pengendali perubahan di tengah-tengah masyarakat Internasional.

Meskipun tanah dianggap sebagai sumberdaya utama dalam masyarakat Indonesia, temyata di masyarakat, nilai *(value)* tanah justru mempunyai makna yang lebih luas dibandingkan dengan wujud fisik tanah, karena nilai tanah terkait dengan aspek ekonomi, dan sosial. Dalam perspektif ekonomi tanah adalah salah satu sumber agraria yang paling penting di samping sumber daya lain, misalnya modal *(capital)* dan tenaga kerja (berupa keterampilan). Dalam perspektif sosial, tanah mempunyai fungsi sosial sekaligus dapat menjadi penentu status sosial, sehingga makin banyak tanah yang dimiliki oleh seseorang maka makin tinggi status sosial orang tersebut. Tanah

'Agum Gumelar, *Kebijakan Agraria/Pertanaban dari Perspektif Pertahanan dan Keamanan dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia*, dalam Brahmana Adhie dan Hasan Basri (ed.).'Reformasi Pertanahan: Pemberdayaan Hak- hak Atas Tanah ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Polilik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya" Mandar Maju, Bandung, 2002.

--- ---------- - ---------- ---------- -

sebagai sumber agraria, menunit Syahyuli mengandung 2 aspek mama, yailu aspek kepeinilikan dan penguasaan, dan aspek penggunaan dan pemanfaatan?

Secara umum di Indonesia mempunyai sejarah yang kom- pleks dalam hal penguasaan tanah. Setiap kategori (periodisasi) penguasaan tanah masing-masing mempunyai karakteristik pengaturan mengenai penguasaan/pemilikan tanah, serta tujuan pengelolaan. Ke- bijakan politik pemerintahan dalam setiap periode sangat berpengaruh dalam pengelolaan pertanahan. Hal ini sejalan dengan pemikiran Daniel S. Lev bahwa dalam tataran sosiologis dan politik, faktor yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan stmktur kekuasaan politik, yailu bahwa hukum sedikit atau banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum

dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan faktor penentu lainnya?

Pada masa pra-penjajahan, pihak kerajaan adalah pemegang hak penguasaan atas tanah, sehingga petani hanya berstatus sebagai penggarap tanah. Karena itu, jumlah pendapatan petani dari sektor pertanian sangat terbatas. Akibatnya, seperti yang diungkapkan oleh banyak ahli, komersialisasi di pedesaan tidak berjalan optimal, dan investasi di bidang pertanian *rnandeg.* Bagi kerajaan, penguasaan tanah oleh kerajaan, menjadi alat politik, yaitu sebagai sarana pengontrol seluruh warga masyarakat, terutama *punggawa-punggawa-* nya di tingkat pedesaan. Kepatuhan dari para *punggawa* di tingkat pedesaan akan terbentuk melalui "pemberian" tanah kepada mereka yang sewaktu-waktu dapat dicabut kembali oleh pihak kerajaan,[4] sesuai dengan kepentingan kerajaan.

Tampaknya respons yang dilakukan oleh petani terhadap tekanan pemerintah (termasuk kerajaan) dari masa ke masa dilakukan melalui mekanisme agraria berbeda-beda. Respons petani pada masa feodal terhadap posisinya yang hanya sebagai petani penggarap adalah "berproduksi secukupnya". Politik sentralisasi penguasaan tanah dengan kewajiban menyerahkan surplus produksi kepada raja [4 5]

' Syahyuli, *Nilai-NHai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adal di Indonesia,* Jumal Forom Penclilian Agro Ekonomi, Volume 24 No. 2. Juli 2006, p. 14.

[5] Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubaban,* Cel I, LP3S, Jakarta, 1990, p. xii.

* Syahyuli, *Pengarub Politik Agraria Terhadap Perubaban Pola Penguasaan Tanah dan Struklur Pedesaan di Indonesia.*

(berupa *upeti)* tclah berdampak negaiil lerhadap kegairahan masyarakat untuk meningkatkan produktivitas di bidang penggarapan lahan. Sikap petani yang menghindari produksi berlebih tersebut, dapat dikatakan sebagai suatu bentuk perlawanan politik yang “tidak terang-terangan" (terselubung). Kondisi ketentuan hukum yang represif pada masa tersebut menyebabkan tekanan pada masyarakat. Secara faktual, atas tekanan tersebut masyarakat hanya dapat melakukan perlawanan dengan cara terselubung, dan sulit melakukan perlawanan secara frontal dan terbuka. Artinya, perlawanan masyarakat pada pihak pemerintah pada masa tersebut lebih bersifat individual dan tidak terorganisasi. Periode sebelum kedatangan bangsa Barat (Portugis, Inggris, Belanda) ke Indonesia tersebut sering disebut dengan masa pra-kapitalis, atau pra-kolonial, atau zaman feodal.

Dalam perspektif pertanahan, pada awal masa kolonial politik pertanahan yang destruktif belum dirasakan oleh masyarakat pribumi, karena saat itu bangsa Barat lebih berkosentrasi pada upaya perda- gangan rempah-rempah? Hal ini terjadi hampir di seluruh nusantara, termasuk di wilayah Maluku. Berkaitan dengan fakta tersebut, Schrieke menjelaskan, bahwa ketika bangsa Barat kali pertama datang ke Indonesia, wilayah Indonesia didominasi untuk pengelolaan bidang pertani- an, dengan adanya variasi performa antar-daerah. Ada dua bentuk uta- ma pertanian saat itu, yaitu sawah dan ladang, yang secara kasar sering merepresentasikan perbcdaan ekologi antara Jawa dan Luar Jawa.[6 7]

Setelah berjalan beberapa dekade, lama-kelamaan, para pedagang dari bangsa Barat tersebut melakukan campur tangan (intervensi) pada sektor politik. Salah satu akibatnya, terbentuklah pemerintah Hindia Belanda. Selama pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, tanah milik masyarakat Indonesia dirampas dan digunakan untuk kepentingan pemerintah. Saat itu politik hukum pertanahan sangat tidak adil, karena semua ketentuan hukum hanya ditujukan untuk keuntungan dan membela kepentingan pemerintah. Akibatnya, di nusantara terjadi proses penguasaan tanah yang mengarah pada model kapitalisme pertanahan. Hal tersebut juga terjadi pada masa pendudukan Bala Tentara Jepang di Indonesia, karena secara substansial, antara pemerintahan Hindia Belanda dan pendudukan Bala Tentara Jepang sama-sama berakar pada ide imperialisme.

Sctclah Proklamnsi Kemerdekaan Republik Indonesia, langgal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memasuki bnbak baru sebagai ncgara yang merdeka dan berdaulat. Karena ilu, Panilia Persiapan Kemcrdekannn Indonesia (PPKI) menganggap perlu membuat ketentuan konstitusional dalam sekior agraria, yaitu sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut dijabarkan dalam beberapa peraturan perundang- undangan sehingga dapat digunakan sebagai landasan hak penguasa- an

[6] *Ibid.,*

[7] B. Schrieke. *Indonesians Sociological Studies.* Vol. 2 Part One. W. van Hoeve - The Hague, 1955.

negara atas tanah, dan dan hak ncgara untuk memanfaatkan sumber daya alam (tanah). Namun demikian, dalam perkembangannya ketentuan tersebut mengalami tantangan, terutama mcnyangkut ketentuan tentang batasan hak negara untuk menguasai tanah. Selama ini masih sering terasa adanya dominasi kepentingan negara dalam penguasaan tanah, sehingga ada kesan bahwa kebijakan penguasaan negara atas tanah di Indonesia sering mcngorbankan hak-hak masyarakat adat atas tanah. Padahal, masyarakat adat masih tetap eksis di masyarakat sampai saat ini.

Dalam perspektif hukum, pada masa pasca-kemerdekaan sampai dengan tahun 1960-an, terbit ketentuan hukum tentang keagariaan yang cukup spektakuler, yaitu penerbitan Undang-Undang Nomor 5 Tahun I960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA). Ketentuan ini menjadi undang-undang payung *(umbrella act)* dalam penataan bidang keagrariaan nasional Indonesia. Fluktuasi politik, hukum, dan masyarakat saat ilu banyak menyita konsentrasi pemerintah, sehingga persoalan-persoalan keagariaan justru banyak didasarkan pada tatanan hukum adat.

Langkah tersebut merupakan bukti kepedulian pemerintah Indonesia dalam kebijakan pengelolaan pertanahan. Kebijakan pengelolaan pertanahan bertujuan memberikan jaminan bahwa sumberdaya tanah dan alam digunakan cfektif dan secara efisien, dalam rangka mendukung pembangunan di bidang sosial ekonomi secara berkelanjutan, melindungi tanah, sumberdaya alam dan permukiman penduduk dari kerusakan atau penggunaan yang tidak diinginkan, serta menunjang desentralisasi, efektivitas dan akuntabilitas pemcrintahan.

Pada masa Orde Baru, ada kesan yang sangat kuat bahwa hukum di bidang pertanahan dijadikan dasar dan alat penopang dan pengaman pembangunan nasional oleh pcnguasa, guna meningkatkan

proses perlumbuhan ckonomi somata. PranaUi hukum digunakan scbagai sarana legiliinasi (pcng-absah-an) atau bahkan jastifikasi (pcin- benaran) atas kekuasaan pemcrintah dalam pengelolaan bidang perianahan, dengan dalih untuk memfasilitasi peningkatan pcrtumbu- han ekonomi, serta scbagai sarana untuk proses rckayasa sosial *(social engineering).* I lai ini terbukti dari proses pembentukan hukuin yang lebih didominasi oleh upaya melanggengkan kepentingan penguasa, sehingga proses pembuatannya bersifat *top down.* Tata hukuin keagrariaan dan regulasi perianahan cendcrung mengarah pada hukuin yang bercorak represif dan sentralistis.

Hukuin yang bercorak sentralistik *di-ejawantab-kan* ke dalam peraturan perundang-undangan yang dibcrlakukan secara nasional (unifikasi) dan kurang ine-resepsi adanya keberagainan hukum yang hidup dalam inasyarakat *(living law).* Implikasi dari politik pem- bangunan hukum pada Orde Baru sebagaimana diluangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1988-2002 adalah tekad untuk memiliki satu hukum nasional (unifikasi hukum) yang berlaku diseluruh wilayah Republik Indonesia bagi semua warga negara, bahkan untuk hal tertentu juga bagi semua penduduk Indonesia[8]. Arah pembangunan hukum tersebut terbukti telah inelemahkan

[8] Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional.* Pencrbit

pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat atas tanah dalam konteks hukum negara *(state law)* Indonesia. Secara politis hukum adat menjadi pertimbangan pokok dalam menyusun ketentuan penguasaan tanah berdasarkan hukum negara negara.

Namun demikian, secara substantif pada masa Orde Lama, saat lerbitnya UUPA, justru terjadi distorsi hak-hak atas tanah. Hal tersebut terjadi pula pada tataran pembuatan konsep dasar peraturan perundang-undangan yang diterbitkan pemcrintah. Pada saat Rezim Orde Baru berkuasa, distorsi bertambah parah, yailu tidak hanya pada tataran konsep dasar peraturan perundang-undangan, tetapi juga pada tataran implementasinya. Berbagai peraturan dibuat dalam kepentingan sektoral semata yang inengakibatkan terjadinya benturan norma dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, saat itu terbit UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan, dan UU No. 5T:ihun 1967 tentang Kehutanan yangternyata secara normatif keduanya tidak mempunyai hubungan koordinasi clan sinkronisasi secara komprehensif dengan ketentuan dalam UUPA, sehingga kadangkala menyebabkan terjadinya lumpang tindih antar-ketentuan peraturan penindangan-undangan, sehingga ketika terjadi konflik normatif hak-hak atas tanah di masyarakat, penyelesaiannya tidak tegas, karena adanya ambivalensi norma."

Memasuki era reformasi tahun 1998, yang kemudian diikuti oleh perubahan paradigms penyelenggaraan negara dari model sentralisasi menuju desentralisasi melalui perluasan penerapan otonomi daerah, maka pembangunan kembali pada model tatanan hukum yang menghargai dan melindungi keberagaman sistem hukum dalam masyarakat, termasuk hukum yang mengatur tentang pertanahan. Hanya dalam “iklim" hukum yang responsif, kepentingan masyarakat hukum adat dapat dilindungi secara proporsional.

Secara hakiki, makna dan posisi strategis tanah dalam kehidu- pan masyarakat Indonesia, tidak saja mengandung aspek fisik, tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan-keamanan dan aspek hukum. Heru Nugroho, menyebutkan tanah bagi masyarakat memiliki makna multidimensional:

a. *pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan;
b. *ke dua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan masyarakat; dan
c. *ke tiga*, sebagai budaya yang dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya; *ke empat*, tanah bermakna sakral karena berurusan dengan warisan dan masalah-masalah transendental.[9] [10]

Alumni, Bandung, 1991, p.p- 37-38. Dapat juga dilihat dalam Ketentuan Tap. MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembahaman Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, Pasal 4 hurnf c, bahwa Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam bams dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanckaragaman dalam unifikasi hukum.

" Moh. Mahfud MD, *hnplementasi Fungsi Sosial Hak Atas Tanah dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat; Upaya Penataan dan Pengaluran Kembali Pemilikan dan Penguasaan Tanah,*

Berkaitan dengan posisi strategis tanah, Toto Sumiyoto, secara teoretis, sumber daya tanah memiliki 6 (enam) jenis nilai, yaitu: (1) nilai produksi, (2) nilai lokasi, (3) nilai lingkungan, (4) nilai sosial, dan (5) nilai polilik serin (6) nilai hukum. Sumber daya (anal) mcm- punyai nilai sempurna apabila formasi nilai (anal) mencakup keenam jenis nilai tersebul. Kctidakscmpurnaan nilai tanah akan inendorong mekanisme pengalokasian tanah secara lidak adil dan tidak merata. Golongan masyarakat yang mcmpunyai dan menguasai akscs (ke- kuasaan dan modal) yang tinggi cenderung memanfaatkan ketidak- sempurnaan nilai tanah untuk kepentingan pribadi semata.[11] Fakta ini sering terjadi di masyarakat Indonesia , termasuk pada masyarakat hukum adat.

Untuk membangun pola pengembangan tanah sebagai sarana menciptakan keadilan sosial, peran pemerintah dalam pengelolaan sumber daya tanah sangat diperlukan. Peran tersebul tidak hanya terbatas pada upaya pcnyempurnaan mekanisme yang dapat meng- alokasikan sumber daya tanah, tetapi juga sebagai dasar membentuk kelembagaan (pranata) yang dapat mengemban fungsi di atas, agar tanah dimanfaatkan secara lebih adil dan merata sebagai hak asasi setiap manusia."

Ketidakadilan pemanfaatan tanah sering dijumpai terutama terhadap masyarakat hukum adat sehingga mengakibatkan penging- karan terhadap kearifan tradisional yang terpelihara dalam masyarakat tersebut. Masyarakat hukum adat dengan hak-hak atas sumberdaya alam sering dipinggirkan oleh pemerintah, bahkan dikalahkan dengan kepentingan penguasa dan pemilik modal, padahal masyarakat sudah sekian lama hidup dan berkembang dalam wilayah tersebut dengan segala atribut ketradisionalannya.

Suasana reformasi di Indonesia telah membawa perubahan yang cukup berarti, minimal pada tataran konstitusi dan paradigma baru dalam memposisikan masyarakat hukum adat yang selama ini di-marjinal-kan. Perubahan tersebut diawali dengan ketentuan pengakuan terhadap kearifan lokal dalam ketentuan UUD 1945, yaitu melalui Perubahan UUD 1945. Pada Perubahan ke dua UUD 1945 ditentukan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan- kcsatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan bangsa, masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Rcpublik Indonesia

---

dalam Reformasi Pertanahan: Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah Ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Tcknis, Agama, dan Budaya, CV. Mandar Maju, Bandung, 2002.

' Heru Nugroho, *Reformasi Politik Agraria Meumjudkan Pemberdayaan Hak-HakAtas Tanah,* Brahmana Adhie dan Hasan Basri (ed.), *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama dan Budaya.* Mandar Maju. Bandung., 2002, p. 99

[11] Toto Sumiyoto, dalam, " *Workshop Supervise dan Evahiasi Pengaturan Ketrenangan "yang diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri* di Jakarta, 22- 24 Oktober 2002. www.bpn.go.id p.l

" Lihat Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 dan pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

yang diatur dalam undnng-undang." Penghorinatan dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat sebagai link asasi inanusia secara implisit juga diatur dalam Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 (hasil perubahan ke dna UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000), bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkcmbangan zaman dan pcradaban. Selanjutnya pada hasil perubahan kc empat UUD 1945, dalam Pasal 32 ayat (1) bahwa ncgara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah pcradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam mcmelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

B. URGENSI PENGAKUAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT

Selain hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat sebagai- mana diatur dalam UUD 1945 di atas, pengakuan hak masyarakat adat dan akses terhadap sumberdaya alam (tanah) juga dapat dilihat pada konvensi intemasional. Hasil konvensi *International Labour Organization* (1LO) No. 169 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka *{Indigenous and Tribal Peoples Concention),* yang mulai berlaku tanggal 5 September 1991, menetapkan bahwa pemerintah wajib menghormati kebudayaan dan nilai-nilai spiritual masyarakat asli yang dijunjung tinggi dalam hubungan mereka dengan lahan (tanah) yang mereka tempati atau gunakan. Dalam bagian lain, konvensi tersebut menetapkan sebagai berikut.

1. Pengakuan hak kepemilikan dan barang milik masyarakat yang peduli terhadap tanah yang bekerja secara tradisional. Dan juga akan diambil langkah tepat untuk melindungi hak masyarakat yang peduli penggunaan tanah yang merupakan akses bagi kehidupan dan aklivitas tradisional mereka. Perhatian khusus akan diberikan pada keadaan dimana masyarakat dan petani yang berpindah-pindah.
2. Pemerintah akan mengambil langkah untuk mengidentifikasi lahan yang dikerjakan masyarakat dan menjamin perlindungan yang efektif bagi hak kepemilikkan.
3. Ditetapkan prosedur yang memadai dalam sistem hukum warga negara, untuk menyelesaikan klaim warga atas tanah.[12] [13] [14]

Secara lengkap, dalain Pasal 14 tersebul diatur sebagai lx?riknt.

Article

/. Ihe rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall betaken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concemed to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of

[12] Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 (hasil Perubahan ke dua UUD 1945)

•' Owen J. Lynch and Kirk Talbott. *Balancing Acts: Community-Based Forest Management and National law in asia and tbe Pacific.* Work Resources Institute, 1995. p. 112.

nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.

2. *Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of tbeir rights of ownership and possession.*
3- *Adequate procedures shall be established witbin the national legal system to resolve land claims by the peoples concemed.*

Rekomcndasi *International Convention on the Elimination of All Forms Discrimination* (CERD) tahun 1997 (Indonesia merativikasi dan menjadi anggota sejak tahun 1999) menyebutkan bahwa "setiap pihak wajib mengakui dan melindungi hak penduduk asli untuk memiliki, dan menggunakan lahan komunal mereka....". Pertimbangan dari hasil konvensi tersebut bahwa masyarakat asli yang dengan cara-cara tradisional telah menghuni suatu kawasan dan memanfaatkannya, berhak untuk melanjutkan hubungan mereka dengan lahan dan sumberdaya yang ada di dalamnya. Secara lengkap, dalam Pasal 2 diuraikan sebagai berikut.

Article 2

1. *States Parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms and promoting understanding among all races, and, to this end:*
   - *(a) Eacb State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to en sure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation;*
   - *(b) Each State Party undertakes not to sponsor, defend or support racial discrimination by any persons or organizations;*
   - *(c) Each State Party shall take effective measures Io review t>oivni mental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists;*
   - *(d) Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization;*
   - *(e) Each State Party undertakes to encourage, where appropriate, integralionist multiracial organizations and movements and other means of eliminating barriers between races, and to discourage anything which tends to strengthen racial division.*
2. *States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic, cultural and otherfields, special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rightsandfundamental freedoms. These measures shall in no case en tail as a con sequence the*

maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.

Untuk menjamin pelaksanaan isi konvensi ini, tanggungjawab dibebankan pada pemerintah (anggota ILO peratifikasi Konvensi), yaitu untuk mengenibangkan, mengkoordinasi dan mengambil tindakan sistematis dalam rangka melindungi hak-hak Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat, dan menjamin pengakuan terhadap integritas mereka (Pasal 2). Tindakan yang dimaksud hendaknya mencakup langkah-langkah berikut.

a. memastikan bahwa anggota-anggota bangsa pribumi dan masyarakat adat mendapatkan keuntungan berdasarkan hak-hak dan kesempatan-kesempatan yang sama dengan anggota penduduk lainnya sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundangan nasional;
b. memajukan realisasi sepenuhnya alas hak-hak sosial, ekonomi, dan budaya bangsa primbumi dan masyarakat adat berdasarkan identitas budaya dan sosial, adat dan tradisi serta lembaga-lembaga mereka; dan

c. membantu anggola masyarakat yang l>ersangkulan untuk mcng- hapuskan kesenjangan sosial-ekonomi yang mungkin terjadi di antara inasyarakat adat clan penduduk lainnya yang juga tinggal di satu ncgara, dengan cara yang scsuai dcngan aspirasi clan cara hidup mereka (Pasal 2 (2)).

Berkailan dengan pcngaturan mengcnai tanah (Bagian II Konvensi), konvensi mcwajibkan agar pemerintah inenghormati kepentingan khusus dari nilai-nilai budaya dan spiritual yang berlaku di kalangan bangsa pribumi dan masyarakat adat, berkenaan dengan hubungan mereka dengan tanah atau wilayah kekuasaan mereka (Pasal 13 ayat (1)). Berdasarkan pada prinsip-prinsip yang harus di- honnati pemerintah tersebut, konvensi kemudian menegaskan tentang pengakuan dan pcrlindungan hak-hak bangsa pribumi dan masyarakat adat atas tanah (pemilikan dan pengusaan kolektif), sumberdaya alam, dan keharusan adanya perselujuan dari masyarakat adat apabila akan dilakukan pemindahan *(relocation)* terhadap mereka.

Pengaturan hak-hak masyarakat adat dengan segaia rencana implcmentasinya dalam UUD 1945 dan Konvensi Internasional dapat menghapus kekhawatiran tentang adanya upaya pembatasan peng- hidupan kembali hak masyarakat adat. Walaupun demikian, dalam konteks Indonesia, pengakuan hak masyarakat adat atas tanah (hak ulayat), terlebih dahulu harus dilakukan pengkajian mendalam terhadap dampak yang akan ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Sebagai implementasi dari ketentuan dalam UUD 1945 dan konvensi ILO, dan dalam rangka melakukan perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang selama ini mem- belenggu penguasaan tanah, agar dapat memberikan penghidupan dan keadilan agraria bagi masyarakat, maka MPR pada tanggal 9 November 2001 mengeluarkan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria. Hal ini dimaksudkan dalam rangka tercapai kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan dalam UUD 1945 dan paradigma pengaturan masyarakat adat di atas, telah di tuangkan dalam peraturan perundang-undangan, yakni dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun I960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

(Lembaran Negara Tahun I960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) atau dikenal juga sebagai Peraluran Dasar I'okok Pokok Agraria(selanjuinya disingkat UUPA). Balam undang-undang tersebut dimuat kebijakan pertanahan nasional *(National Land Policy)* yang menjadi dasar pcngelolaan tanah di Indonesia, walaupun dewasa ini banyak kalangan yang meragukan eksistensinya terhadap perlindungan hak masyarakat adat.

Secara Idiologis UUPA merupakan pencerminan tekad dan kemauan bangsa Indonesia yang sepenuhnya ingin lepas dari belenggu penindasan, anti penjajahan dalam segala bentuk serta anti modal asing. Sedangkan dari segi filosofis UUPA menginginkan suatu masyarakat yang berkeadilan sosial. Keinginan ini timbul karena berdasarkan pengalaman pada masa penjajahan, bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya telah diambil manfaatnya bukan untuk kepentingan rakyat. Nocr Fauzi mengemukakan bahwa kebijakan hukum dalam UUPA pada dasarnya sangat menentang paham kapitalisme yang terbukti dapat melahirkan kolonialisme yang menyebabkan penghisapan manusia alas manusia. UUPA juga menentang sosialisme yang dianggap meniadakan hak-hak orang- per orang atas tanah. Politik agraria yang terkandung dalam UUPA adalah politik populisme, yaitu mengakui hak individual atas tanah, tetapi hak tersebut memiliki fungsi sosial. Melalui prinsip Hak Me- nguasai dari negara, pemerintah mengatur agar tanah-tanah dapat dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagai- mana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945.[H] Konsekuensi pengakuan terhadap hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA, maka negara wajib memberikan jaminan kepastian hukum atas hak atas tanah, sehingga lebih mudah bagi seseorang mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain.[15] [16] Konsekuensi selanjutnya dari pengakuan terhadap hak-hak atas tanah, maka negara wajib memfasilitasi secara adil jika ada sengketa pertanahan dengan selalu mengutamakan rasa keadilan masyarakat.

Namun demikian, unifikasi hukum di Indonesia untuk melahirkan lembaga hukum baru hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA ternyata tidak bisa menitikberatkan hukum adat sebagai ruh pengelolaan tanah masyarakat adat, tetapi pada akhirnya secara diain-diam para pembuat undang-undang tetap mengadopsi prinsip-prinsip dan hak-hak modern yang didasari pada ide-ide barat modern.'[6]

Menyadari pentingnya manfaat tanah bagi manusia, sekaligus merupakan sumber daya alam yang lidak dapat diperbarui *(jin renewable),* maka pemerintah dalam berbagai kebijakan berupaya untuk mengatur pemanfaatan, peruntukan dan pcnggunaan demi kemaslahatan umat manusia di Indonesia. Kebijakan tcrsebut selain ditetapkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 19-15, juga dipertegas dalam Pasal 2 UUPA.[17] [18]

'* Noer Fauzi. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraris Indonesia,* Insist Press, KPA, dan Pustaka Pclajar, Yogyakarta, 1999.

[16] Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan; Antara Pegu last dan Iniplenientasi.* Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001.

[17] Soedargo Gautama dalam Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Perkembangan Hukum Di Indonesia,* Rajawali Press,

Bcrdasarkan pasal tersebut diketahui bahwa kcwenangan pengaturan tanah seluruhnya diserahkan kepada negara sebagai suatu organisasi kekuasaan. Diharapkan dari penguasaan tersebut akan berdampak pada kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan dan kemakmuran bagi rakyat.

Walaupun UUPA mengandung nilai-nilai luhur dalam membela kepentingan rakyat, namun pada tataran iinplemcntasi mengalami banyak hambatan secara politik, ekonomi maupun sosial.'[19] Telah banyak peraturan yang secara hierarkhis ada di bawah UU yang diterbitkan, namun belum terlihat keberhasilan dari harapan tersebut secara utuh. Bahkan peraturan pelaksana tentang keagrarian selama ini belum mcmberikan jaminan kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan, dan kemakmuran bagi masyarakat setempat yang suinberdaya agraria dan sumberdaya alamnya dieksploitasi pihak lain. Bahkan Achmad Sodiki,[20] mcnyimpulkan bahwa meskipun kekayaan

Jakarta, 1994.

[18] Atas dasar kctentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hakhal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada lingkat yang lebih tinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak menguasai negara termasuk dalam Pasal 1 ini mcmberikan kcwcwcnangan untuk: (a) Mengatur dan mcnyelenggarakan peruntukan, pcnggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, (b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa, (c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatin-pcrbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

" Achmad Sodiki, *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum).* Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, p. 5

[20] Achmad Sodiki, *Kebijakan Sumberdaya Alam dan Implikasi Juridisnya Pasca-TAP MPR No IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34 Tabun 2003,* makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional *"Eksistensi dan Kcwenangan BPN Pasca- Keputusan Presiden No. 34 Tabun 2003-* Malang, p. 8

alam telah dikuras habis tetapi masyarakat setempat kurang mendapatkan manfaatnya.

Berkaitan dcngan cksistensi hak masyarakat adat (hak ulayat) secara tegas telah diatur dalam Pasal 3 UUPA, bahwa, dcngan mcng- ingat ketentuan-kctentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2, yaitu pclaksana- an hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masya- rakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kcpentingan nasional dan negara yang berdasarkan alas persatuan bangsa scrta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-pcraturan lain yang lebih tinggi.

Masyarakat adat adalah terjemahan dari kata *indigenous peoples.* Banyak orang membedakannya dengan istilah masyarakat hukum adat yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda yakni *rechtgemencshap*. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Pcnyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang diterbitkan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional diatur bahwa pengertian Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Pengakuan atas eksistensi masyarakat hukum adat di atas mengindikasikan bahwa terdapat penghargaan negara atas sifat kodrat manusia sebagai makhluk monodualis, yaitu manusia sebagai makhluk individu sekaligus makhluk sosial. Dengan demikian, falsafah penguasaan tanah yang dianut bangsa Indonesia didasarkan pada prinsip keseimbangan antara hak individu dan hak komunal *(sosial).* Paham individualistik diletakkan bersandingan dengan pengakuan hak-hak milik atas tanah warga negara, sedangkan hak komunal diletakan dalam bentuk hak komunal atau hak sosial atas tanah yang lebih mengutamakan kcpentingan masyarakat.

Pengajian hak masyarakat adat tidak dapat dilepaskan dari keberadaan hak ulayat dalam sistem hukum yang berlaku di masyarakat. Operasionalisasi hak ulayat lebih banyak diatur dalam hukum adat, kemudian disc rap masuk dalam pembentukan hukum nasional,[21] sehingga landasan dari pembentukan UUPA adalah hukum adat.

[21] Lihat dalam Pasal 5 UUPA yang mengatur bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas

Mencennati penetapan hukum adat sebagai dasar pembentu- kan hukum tanah nasional, di satu sisi ada pengakuan keberadaan hukum adat yang berlaku sebagai suatu norma yang lahir dan tumbuh dari masyarakat, sekaligus memenuhi perkcmbangan modernisasi suatu masyarakat. Namun di sisi lain justru terdapat pembatasan oleh hukum perlanahan, karena lebih mewakili kepentingan penguasa

persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraiuran perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan pada hukum agama. Da pat juga dilihat dalam Imam Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanab yang Berdasarkan Pancasila*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. 1994, p. 242

(1) Pasal 22 ayat (1): terjadinya hak milik menurut *bukum adat* diatur dengan Peraturan Pemcrintah.
(2) Pasal 22 ayat (4): hak menguasai dari Negara tersebut di alas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat sckedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentun-ketentuan Peraturan Pemcrintah.
(3) Pasal 26 ayat (1): jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan perbuatan-perbuatan hukum lain yang dimaksud untuk mcmindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraiuran Pemerintah.
(4) Pasal 56: selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak alas tanah yang memberikan wewenang sebagaimana aiau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20 sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang.
(5) Pasal 58: selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan - peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang pada mula berlakunya undang-undang ini, letap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu.
(6) Penjelasan Umum bagian II dasar-dasar dari Hukum Agraria Nasional angka I, bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak- hak pula bangsa Indonesia .
(7) Penjelasan Umum Bagian II dasar-dasar dari Hukum Agraria nasional angka 3 ditetapkan bahwa bcrtalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 1 dan 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesataun-kesatuan masyarakat hukum yang dimaksud akan mendukung hak itu pada tempat yang sewajamya dalam bemegara dewasa ini. Lihat juga Abdurahman, *Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-Undangan Agraria Indonesia.* Akademika Pressindo, Jakarta, 1994, p. 4

dan pengusaha. Fakta leniang eksistensi hukum adat yangiidak men- dapat dukungan secara memadai baik dalam nilai-nilai hukum per tanahan maupun peraturan bersifat operasional, misalnya tindak lanjut pembuatan peraturan pelaksana Pasal 22 ayat (1) tentang hak milik yang bersumber dari hukum adat yang belum dapat dilakukan, termasuk permasalahan hak ulayat atas tanah. Hal ini scsuai dengan hasil pcnelitian di masyarakat hukum adat, bahwa masalah tanah adat di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Timur, Dacrah Istimewa Yogyakarta, Kalimantan Timur adalah sebagai berikut: (a) Status / waris / hibah yang berkembang di masarakat secara adat sering dipakai untuk menggugat status tanah yang sudah beralih ke pihak lain dengan suatu hak; (b) pengakuan pemerintah terhadap keberadaan tanah adat belum tegas; dan (c) belum tuntasnya Pengaluran Tanah Swapraja, antara lain Sultan Grond atau Pakualam Grond belum diatur sepenuh- nya berdasarkan UUPA.[21]

Tujuan UUPA,[22] sebagai undang-undang yang mcmayungi peraturan perundangan lainnya di bidang agraria, ternyata belum terlaksana dengan baik. Sampai saat ini terdapat banyak peraturan pelaksana yang tidak menjiwai makna yang terkandung di dalam UUPA, bahkan justru ada pertentangan normatif antara peraturan-peraturan tersebut dengan UUPA. Dis-srwjferon dan dis-*harmoni* pelaksanaan kebijakan pemerintah hampir tidak dapat dihindari. Konsukuensinya, tujuan menciptakan kepastian hukum hak atas tanah serta kesejahteraan masyarakat tani masih jauh dari harapan masyarakat. Tanah hanya dikuasai oleh sekelompok orang yang mempu- nyai kemampuan ekonomi lebih, sedangkan masyarakat hanya sebagai tamu atau penggarap tanah dan setiap saat hams siap untuk melepas- kan atau meninggalkan lahan, jika pemilik tanah menghendaki.

Kebijakan pertanahan dengan hak menguasai belum mem- berikan hasil yang menggembirakan, bahkan menimbulkan konflik antar-daerah maupun antara pusat dan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik menjadi salah satu penyebab aspirasi

" Ringkasan Laporan AkhirKajian Penycdcrbanaan Perangkat Penguasaan Tanah dan Definisi Tanah Negara dan Pengelolaannya, http://www.landpolicy.or.id.

" Tujuan yang dimaksud adalah sebagai berikut. (a) meletakan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan mcrupakan alat untuk mem- bawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur; (b) meletakan dasar-dasar untuk kesaluan dan kesederhanaan hukum dalam hukum pertanahan; (c) meletakan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Lihat Pcnjelasan UU No. 5 Tahun I960.

masyarakat ticlak dapat terakomodasi dalam pelaksanaan pcmbagun- an. Kekecewaan masyarakat lercerinin dengan reformasi untuk meru- bah tala pemerintahan yang Icbih demokratis di segala aspek, tcr- masuk penguasaan sumberdaya alam. Pemerintah hanya melihat tanah dari aspek ekonomi guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional melalui penycdiaan sumberdaya alam pada suatu tempat, tanpa memperdulikan manfaat yang diperoleh masyarakat disekitar lokasi tanah itu berada.

Memperhatikan kekacauan regulasi tentang pertanahan dan implementasinya selama ini, ternyata dapat ditafsirkan bahwa pembuat peraturan perundang-undangan lebih memihak kcpada negara dan pengusaha. Karena itu, Majelis Permusyawaratan

Rakyat menganggap perlu melakukan pengkajian ulang terhadap pengelolaan sumberdaya alam, dengan berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi serta penghormatan terhadap hak masyarakat adat.[25] Pelaksanaan arah kebijakan dilakukan melalui pengajian, pcnataan penguasaan dan kepemilikan, penyelesaian konflik serta memperkuat kelembagaan.[24] Selanjutnya pada tanggal 19 Januari 2005 pcmcrintah telah mengeluarkan Rencana Pembangunan Jangka Menegah Nasional 2004—2009 (RPJMN) melalui Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 *jo.* Peraturan Presiden No. 39 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2006, menetapkan arah kebijakan pembangunan

" Ketatapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumbcr Daya Alam Pasal 4 bahwa prinsip pengelolaan sumberdaya alam melalui (a) mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa alas sumber daya agraria/sumber daya alam; (b) mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; (c) mclaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

M Arah kebijakan pelaksanaan prinsip pembaruan negara berpedoman pada; (a) melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip- prinsip sebagaimana dimaksud; (b) melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat; (c) menyelesaikan konflik- konfiik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sckali- gus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terl-aksananya penegakan hukum; (d) memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.

bidnng pembinaan sistem dan politik hukum Indonesia dcngan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum nasional.[25]

Melalui prinsip dan arah pembaruan agraria di atas, serta peru- bahan paradigma pengclolann pemerintahan ke arah desent ralistik melalui pcmberian otonomi yang bertanggung jawab kepada daerah, maka pada tanggal 31 Mei 2003 pemerintah melalui Kepprcs No. 34 [22] [23]

---

[n] Peraturan Prcsiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rcncana Pembangunan jangka Mcnengah Nasional 2004-2009 pada lampiran bagian I angka cnam huruf (A) Pcrmasalahan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa sebelumnya, konflik (Poso, Maluku, dan Mamasa) tersebut tidak pemah berkembang berskala luas karena di dalam masyarakat sudah ada berbagai kearifan lokal dan adat istiadat yang ada di masyarakat yang dapat menjadi wadah komunikasi dan konsultasi yang bersifat lintas wilayah, agama, dan lintas kcanckaragaman suku bangsa.

Sclanjutnya pada lampiran bagian I angka enam huruf (B) Prioritas Pembangunan Nasional melalui pembenahan sistem dan politik hukum yakni merevitalisasi nilai-nilai kearifan lokal sebagai salah satu dasar pengembangan etika pergaulan sosial untuk memperkuat identitas nasional, sedangkan agenda mewujudkan Indonesia yang adil dan demokrtis melalui prioritas pembangunan penyederhanaan sistem peradilan dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dcngan menghormati dan memperkuat kearifan dan hukum adat yang bersifat lokal untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan.

Program peningkatan rasa saling percaya dan harmonisasi antar kelompok masyarakat dilaksanakan melalui upaya memfasilitasi pemulih dan pemberdayaan kcmbali pranata-pranata adat dan lembaga sosial budaya tradisional agar dapat dipercaya dan mandiri.

Lebih lanjut pada bagian 4 agenda peningkatan kesejahteraan rakyat bab 23 Penanggulangan kemiskinan, angka 7 Pemenuhan hak atas tanah huruf (g) dinyata- kan bahwa perlindungan tanah ulayat masyarakat adat tanpa diskriminasi gender.

Dapat juga dilihat dalam Pepres No. 39 Tahun 2005 Tentang Rcncana Kerja Pemerintah Tahun 2006 Bagian II, Bab 8 Pembinaan Sistem dan Politik Hukum bahwa Pembenahan sistem dan politik hukum pada tahun 2006 diarahkan pada kebijakan untuk meningkatkan tertib pcrundang-undangan, mendorong penyelenggaran penegakan hukum dan semakin terwujudnya budaya hukum, melalui upaya: (1) mcnata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penala an kcmbali peraturan pcrundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dcngan memperhatikan asas umum dan hirarki pcrundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui permberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan mated hukum nasional; (2) melakukan pembenahan struktur hukum ... memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan mated hukum nasional; dan (3) meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang- undangan serta pedlaku ketcladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan mcnaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Tahun 2003 incneiapkan Kcbijakan Nasional dalam Bidang Pertanahan. Pasal 2 Kcppres tersebut incngatur bahwa sebagian kcwenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, termasuk di dalamnya adalah penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.

Namun sebeiumnya, pada tanggal 24 Juni 1999 melalui Keputusan Menteri Negara Agraria/Kcpala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 telah incneiapkan pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat hukum adat bagi daerah otonom. Isi Kepinen Agraria/Kepala BPN tersebut berkaitan dengan penentuan ada atau tidaknya hak ulayat dalam sutau masyarakat hukum adat, sekaligus bagaimana hak ulayat tersebut diatur. Jika dalam UUPA tidak secara tegas disebutkan apa itu hak ulayat, maka dalam Kepmen Agraria/ Kepala BPN No. 5 Tahun 1999, Pasal 1 Ayat (1) secara tegas mengatur bahwa,

> Hak ulayat adalah wewenang yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya unluk mengambil manfaat dan sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan[26].

Ketentunan di atas menunjukan bahwa hak ulayat hams benar- benar masih ada dan tidak diberikan peluang untuk menimbulkan kcmbali hak-hak tersebut, jika secara faktual dalam masyarakat sudah tidak ada lagi. Keberadaan hak ulayat hams diikuti dengan hubungan antara tanah dan masyarakat. Dengan demikian, selama tanah ulayat tersebut ada harus dimanfaatkan oleh warga masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan. Tanah yang dimaksud adalah tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dan mempunyai hubungan erat antara tanah dengan masyarakat hukum adat. Sedangkan yang dimaksud masyarakat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau karena ketumnan yang dikenal dengan berbagai nama setiap daerah.

* Terhadap hak masyarakat adat juga dapat dilihat dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kchutanan, Pasal 1 huruf (0, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (2,3,4) Pasal 17 ayat (2) Pasal 37 ayat (1) Pasal 52 ayat (2), Pasal 67 dan Pasal ayat (1) dan (2).

Pengertian dan kriteria link ulayat di atas chrumuskan secure restriktif dalam bingkai hukum ncgara, sehingga masyarakat yang sebenarnya menjadi objek pengaturan hak ulayat justru belum tenlu teriibat dalam perumusan ketentuan. Dcngan demikian. dimungkinkan ada perbedaan konsepsional antara pengertian dan kriteria yang ditetapkan oleh pemcrintah, dengan apa yang ada dan bcrlaku di masyarakat adat selama ini. Pemahaman masyarakat yang dilatarbe- lakangi oleh sikap, nilai, dan pandangan pasti mempunyai kriteria tersendiri menyangkut hak masyarakat adatnya. Untuk itu, perbedaan - perbedaan tersebut perlu diklarifikasi dan dikompromikan melalui penyelarasan melalui sikap saling terbuka bagi para pihak untuk menerima

kondisi masing-masing secara arif.

Upaya yang ditempuh selama ini dalam penyelesaian masa- lah pertanahan, khususnya menyangkut hak atas tanah adat adalah didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dilakukan karena secara substantif, ketentuan tersebut memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah otonom (titik berat otonom pada daerah kabupaten/kota) untuk melakukan pengaturan tentang pertanahan.[27] Tugas bidang pertanahan menurut undang-undang tersebut dilaksanakan oleh dinas daerah atau lembaga teknis lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing, sedangkan berdasarkan PP No. 25 Tahun 2000, provinsi sebagai daerah otonom tidak mempunyai kewenangan bidang pertanahan, sehingga pelimpahan dibidang pertanahan ditingkat provinsi sebagai daerah administrasi sangat bergantung pada Pemerintahan Pusat. Saat ini masih terdapat perselisihan pendapat mengenai pelaksanaan otonomi pertanahan. Hal ini terlihat dari adanya daerah yang membentuk dinas daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pertanahan dan ada juga yang masih menunggu petunjuk teknis dari pemcrintah pusat, bahkan di beberapa daerah telah melantik pejabat-pejabat di lingkungan Dinas Pertanahan. Perbedaan pendapat dan duplikasi organisasi pertanahan di daerah tentu saja menimbulkan in-efisiensi dan membingungkan masyarakat, belum lagi dengan persoalan pengaturan pengakuan hak masyarakat adat. Hal ini justru memberikan “pekerjaan ekstra" kepada Pemcrintah Daerah agar lebih arif dalam menangani persoalan pertanahan, sehingga alur pemikirannya

tfpasal 14 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

bukan “otonomi melahirkan konllik”, tetapi otonomi menciptakan kcscjahteraan.

Permasalahan pembagian kewcnangan di atas tentunya hams disikapi dcngan bijaksana dan hati-hati, agar implcmentasi dari undang-undang dimaksud dapat berjalan dcngan semestinya tanpa bertenlangan dcngan peraturan perundang-undangan lainnya. Dari sekian banyak persoalan yang hams dibcnahi oleh pemerintah pusat dalam pclaksanan otonomi daerah adalah persoalan yang menyangkut kewcnangan pertanahan.® Namun pembagian kewenangan ini telah dijawab oleh ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, bahwa kewenangan provinsi lermasuk di dalamnya pcngelolaan masalah pertanahan yang dilakukan secara proposional.[29] Kemudian ditindaklanjuti dengan PP No 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, yang mengatur bahwa urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar-tingkatan dan/atau susunan pemerintahan adalah semua umsan pemerintahan di luar 6 (enam) umsan wajib pemerintah. Dari 31 pembagian umsan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah provinsi dan kabupatcn/Kota, terdapat umsan pertanahan yang diberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah.[30]

Terlepas dari beberapa kekurangan dalam penerbitan norma hukum dalam bidang pertanahan, perlu disyukuri bahwa adanya pembahan kebijakan pemerintah pusat dalam otonomi daerah, agar pcngelolaan pertanahan dan otonomi pertanahan diharapkan lebih meningkatkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan pelayanan [24] [25] kepadn masyarakat. Untuk mencapai hampan tersebut, maka salah salu aspek pertanahan yang perlu mendapal perhatian clan segera untuk dilakukan penyelesaian adalah masalah eksistensi hak-hak masyarakat adat atas tanah yang sclama ini menjadi perebutan dan sumber konflik antara pemerintah degan masyarakat adat, maupun antar-anggota masyarakat itu sendiri.

Berka itan dengan eksistensi hukum adat di Indonesia dalama pengelolaan hak-hak masyarakat adat dalam bidang pertanahan, hasil penelitian menunjukkan bahwa selama ini eksistensi hukum adat dengan kearifan lokalnya dalam pengaturan dan pemanfaatan sumber- daya alam (tanah) menunjukkan dampak positif, serta menimbulkan manfaat sangat berarti, baik pada tataran penyelesaian konflik agraria,

---

" Sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

” Lihat Pasal 13 dan 14 UU No. 32 Tahun 2004 bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota antara lain dalam bidang pertanahan.

[25] Lihat Pasal 2, Pasal 7 ayat (2 dan 3) serta lampiran huruf i PP 38 Tahun 2007, dimana umsan pertanahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah meliputi:

a. Pemberian izin lokasi lintas provinsi
b. Pengadaan tanah bagi pembangunan lintas kabupaten
c. Penyelesaian sengketa tanah garapan
d. Penyelesaian masalah ganti rugi dan santunan tanah bagi pembangunan
e. Pembentukan panitia landreform dan penyelesaian permasalahan subjek dan objek tanah kelebihan maksimum, absente dan redistribusi tanah.
f. Penelitian dan inventarisasi tanah ulayat
g. Penyelesaian masalah tanah kosong
h. Penyelesaian permasalahan pemberian izin membuka tanah
i. Perencanaan penggunaan tanah lintas kabupaten/kota yang berbatasan.

maupun menjaga kcberlangsungan kelestarian ekosistem yang ada disekiranya. Hal ini tercermin dari hasil penelitian M. Galna Ohorellah (1994) tentang Hukum Adat Mengenai Tanah dan Air di Pulau Ambon dan Sumbangannya terhadap Pembangunan Hukum Agraria Nasional (UUPA); Martinus Salosa (1999) tentang Eksistensi Hak Ulayat atas Tanah di Irian Jaya Setelah Berlakunya UUPA; Kaimuddin Salle (1999) tentang Kebijakan Lingkungan Menunit Pasang: Sebuah Kajian Hukum Lingkungan Adat pada Masyarakat Ammatoa; dan Sudirman Saad (2002) tentang Hak Pemeiiharaan dan Penangkapan Ikan: Eksistensi dan Prospek Pengaturan di Indonesia. Secara konkrit hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa masyarakat hukum adat dengan berbagai kearifan lokalnya *(Jokal genius)* sampai saat ini masih eksis, dengan berbagai bentuk dan perkembangan dalam masyarakatnya. Namun kekuatan hukum adat dan hak-hak masyarakat tersebut cenderung melemah sejak diterapkanya politik hukum pemerintah Indonesia melalui UU Nomor 5 Tahun I960 beserta peraturan pelaksanaan lainnya, yang secara sengaja mempersempit ruang gerak bagi tumbuh-kembangnya hukum adat atas tanah.

Beberapa penelitian telah membuktikan bahwa hingga akhir abad ke-20, di Indonesia masih banyak tersebar tanah-tanah, termasuk hutan, yang penguasaannya berdasarkan aturan tradisional (hukum adat), walaupun aturan hukum “modem" yang mengatur pertanahan ini sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda (1870). Namun, hingga kini belum tersedia informasi lengkap tentang bentang dan batas- batas wilayah yang dicakup oleh berbagai hukum adat tersebut; termasuk uraian mengenai penguasa tanahnya; aturan-aturan adat yang mengatur bentuk, isi, serta mekanisme hubungan antara tanah dan penguasa tanahnya; serta gambaran rinci mengenai perkem-

bangan hukum adat tersebut di tengah arus pcmbangunan dan globa- lisasi. Sementara ilu, inlormasi tentang tanah adat semakin lama semakin dibutuhkan, karena beberapa alasan yang saling berkaitan, yaitu sebagai berikut.

1. Masyarakat adat semakin dinamis dalam menyikapi proses pcru- bahan dan pcmbangunan, dan hal ini mutlak dilakukan supaya mereka dapat tetap mempertahankan keberadaannya *{survive)-*,
2. Perubahan-perubahan yang ditimbulkan olch dinamika pem- bangunan terhadap hukum tanah adat memberikan dampak langsung terhadap hukum tanah tertulis di Indonesia;
3. Hukum adat tanah, bisa dikatakan, merupakan sumber utama perkembangan hukum tanah nasional di Indonesia, dan juga pelengkap dari hukum tanah nasional yang tertulis.

Keberadaan hukum-hukum adat tersebut berkaitan langsung dengan masyarakat adat dan kulturnya yang dilandasi oleh asas kebersamaan. Akibatnya, hukum adat berkait dengan keberadaan tanah komunal, yang untuk beberapa daerah dikenal sebagai hak ulayat.[26] Padahal, eksistensi masyarakat hukum adat telah lama diakui dalam sejarah negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan pengakuan secara yuridis terhadap masyarakat hukum adat. Pengakuan tersebut kemudian diikuti dalam beberapa produk peraturan perundang-undangan yang lain. Meskipun demikian, dalam kenyataannya masyarakat hukum adat masih menjadi bagian dari kelompok yang rentan *{vulnerable),* apabila dikaitkan dengan peme- nuhan Hak Asasi Manusia, termasuk hak-hak atas tanah. Hal ini tidak lepas dari berbagai permasaiahan yang seringkali dihadapi oleh masyarakat hukum adat berkaitan dengan hak sipil-politik dan hak ekonomi, sosial budayanya. Misalnya berkaitan dengan hak atas tanah (ulayat), kekayaan intelektual, atau sumber daya alam. Akibat dari lemahnya posisi tawar dari masyarakat adat, seringkali mereka terdcsak dan dirugikan oleh pemerintah.

Dalam perkembangan berikutnya, pola penguasaan tanah di atas makin hari terpinggirkan akibat politik hukum pertanahan, yang

> tidak tegas inelakukan pengaturan dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat setempat. dan secara internal dipengaruhi perkcm- bangan masyarakat yang cenderung meninggalkan jati diri sebagai masyarakat adat dengan kearifan lokalnya. Akibatnya terjadi perebutan tanah, baik oleh pemerintah, pengusaha maupun masyarakat. Pemerintah dan pengusaha dianggap tclah mengambil tanah masyarakat tanpa ada konpensasi yang seimbang. Masyarakat merasa diabaikan dan tidak mendapatkan manfaat alas lahan, yang notabene telah dikuasai secara turun-temurun dan telah menjadi sumber kehidupan mereka. Bahkan instansi pemerintah maupun perusahaan kurang mempedulikan dan tidak memperkerjakan masyarakat yang berada

---

" Atashendartini Habsjah, Ai Lien Diao, dan Rianto Adi. *Pola Penguasaan Tanab Masyarakat Tradisional dan Problema Pendaftaran Tanab, Studi: Kasus di Sumatera Barat, Kalimantan Tengab, dan Nusa Tenggara Barat* (Laporan Penelitian Volume 11), Pusat Kajian Pcmbangunan Masyarakat Alma Jaya bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional, 1998.

di sekitar lokasi tanah tersebut, dan cendening menggunakan pihak luar sebagai tenaga kerja.

Berdasarakan fakta di masyarakat tersebut, pada tanggal 9 Agustus 2006, Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono, dalam sam- butannya pada upacara memperingati Mari Intemasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, menyatakan bahwa, "...masyarakat hukum adat, sering berada dalam posisi yang lemah, dalam mempertahankan hak- hak tradisional mereka, di tengah-tengah kekuatan modal dalam mengeksploitasi lahan dan sumberdaya alam. Pemerintah tentu harus berpihak kepada kelompok yang lemah, seraya mencari jalan keluar secara proporsional dan adil, dengan tetap mengutamakan kepenting- an bangsa dan negara tanpa harus mengorbankan hak masyarakat hukum adat. Karena itu, saya menyerukan kepada segenap jajaran Pemerintah, di pusat maupun di daerah, agar sungguh-sungguh dalam memperhatikan kepentingan masyarakat hukum adat di daerah-daerah, dalam menyusun program pembangunan."

Berdasarkan permasalahan yuridis dan sosiologis sebagaimana diuraikan diatas, maka fenomena hukum yang menjadi fokus kajian dalam buku ini, dalam rangka memahami pengakuan dan perlindungan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat dapat diinventarisasi sebagai berikut.

1. Pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat oleh pemerintah Indonesia selama ini masih terbatas dalam wacana dan hanya lebih berfungsi sebagai alat untuk meredam berbagai tuntutan masyarakat adat atas hak-hak sumberdaya alam. Selama masa Orde Bam pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat kurang mendapat tempat, baik pada ketenatuan peraturan perundang-undangan maupun implementasinya. Kalaupun pengakuan tersebut diatur dalam peraturan perundang-

undangan, selalu diikuti dengan bcrbagai pembatasan yang menjadi penghambai pengelolaan hak ulayat. Mai yang sama juga lerjadi pada upaya perlindungan bagi masyarakal, sehingga jika terjadi perebutan sumberdaya alain antara pcmerintah/pcngusaha dengan masyarakal adat, maka masyarakal adat selalu dalam posisi yang lemah dan terpinggirkan. Pemerintah/pengusaha dengan kekuasaan dan uang dapai mempengaruhi para pihak dalam bcrbagai kebijakan dalam rangka menindas masyarakal guna mendapaikan sumberdaya tanah, bahkan tidak scgan-segan secara represif penguasa menggunakan aparai penegak hukum dan keamanan untuk melemahkan posisi lawar masyarakal adat.

2. Konsep hak menguasai negara atas tanah yang telah memberikan kcwenangan kepada pemerintah untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pengelolaan sumberdaya alam belum mem- punyai pengertian, serta makna yang jelas dan tegas untuk dapat diterima oleh semua pihak. Akibatnya, sering terjadi benluran antara kcpentingan dan kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Bahkan dengan hak menguasai, pemerintah telah mengorbankan dan menghilangkan hak-hak masyarakal tradisional. Hal ini tentu disebabkan karena hak menguasai yang bersumber pada Pasal 33 UUD 1945 tidak secara jelas memberikan rumusan mengenai makna, substansi, batas- batas kekuasaan dan keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya alam. Implikasi dari perbedaan penafsiran, pada tataran implementasi banyak menimbulkan konflik antara masyarakat dan pemerintah maupun masyarakal hukum adat dan pendatang. Hak-hak masyarakat adat atas sumberdaya tanah yang dikuasai sejak nenek moyang menjadi berkurang dan hilang, akibat pembatasan dari hak menguasai negara. Bahkan, sering disimpulkan bahwa hak menguasai negara yang diterjemahkan secara sepihak oleh pemerintah merupakan salah satu penyebab dari lemahnya pengakuan dan perlindungan negara terhadap masyarakat adat.

3. Keterbatasan kesadaran terhadap hukum adat ini membuat konsepsi hak masyarakal adat alas tanah hanya dapat didefinisikan secara lerbatas, yaitu sebagai hak ulayat dan hak-hak lain sejenisnya. Padahal, banyak hak masyarakat adat atas tanah lainnya yang tidak bisa dicakup dalam konsepsi hak ulayat. Kegairahan memegang kekuasaan negara baru juga membuat hak menguasai negara dapat membuat negara mengambil alih hak masyarakat acl.-tt atas tanah, dan menyatakan “pelaksanaan" link menguasai negara ini bisa didelegasikan kepada masyarakat adat sejauh dipandang periu. Dengan demikian, pemerintah yang berkuasa atas nama Negara menjadi sebuah patrimoni barn atas sejumlah masyarakat adat yang diklaimnya sebagai bagian dari komunitas negara-bangsa Indonesia secara politik maupun kultural.

4. Hukum adat sebagai dasar pembentukan UUPA, dan keberadaan hak ulayat diakui. Namun sejak pemberlakuan UUPA sampai saat ini hak-hak masyarakat tradisional makin tidak mendapat tempat secara proporsional, bahkan ada indikasi upaya sistematik untuk melakukan penghapusan hak-hak tersebut. Hal ini terbukti dengan adanya penetapan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16

UUPA, yang tidak satu pun ketentuan yang menyebutkan hak ulayat atau hak masyarakat tradisional. Hal ini dapat dikategorikan sebagai “pendirian ganda" dari pemerintah, dimana eksistensi hak masyarakat adat diakui (Pasal 3 dan 5 UUPA), namun di sisi lain pengaturan dan perlindungan hak ulayat dalam masyarakat hampir tidak pernah dilakukan pemerintah. Kondisi ini disebabkan oleh peningkatan kebutuhan tanah oleh pemerintah, sedangkan tanah negara tidak lagi tersedia untuk memenuhi seluruh kebutuhan. Karena itu akhirnya tanah masyarakat dijadikan sebagai objek pembangunan tanpa memberikan kompensasi yang layak bagi masyarakat pemegang hak yang menjadi korban. Untuk itu, periu dilakukan pengaturan dan perlindungan hak masyarakat adat, agar lebih memberikan kepastian hukum, perlindungan, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat yang berada di sekitar sumberdaya agraria.

5- Selama ini pengelolaan sumberdaya agraria telah menimbulkan berbagai persoalan baik penurunan kualitas lingkungan hidup; ketimpangan struktural dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan serta menimbulkan konflik pertanahan, secara horizontal dan vertikal yang akhirnya menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan negara. Salah satu penyebabnya, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria masih tumpang tindih *{overlapping)* dan bahkan ada yang bertentangan antara satu dengan yang lain. Karena itu diperlukan perumusan kembali pengaturan pengelolaan sumberdaya agraria yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan secara terpadu, serta terkoordinasi dengan menampung

dinamika, aspirasi, clan peran serta masyarakat, schingga konllik perebutan sumberdaya alam dapai dieliminasi.

6. Melalui kebijakan otonomi dacrah pemerintah Indonesia telah melakukan pcrubahan dalam sistem pcnyelenggaraan negara, termasuk dalam bidang pertanahan. Dacrah diberikan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan sumberdaya agraria, sekaligus melestarikan eksisiensi hukum adat seteinpat, karena dianggap daerahlah lebih mengetahui keberadaan tanah sekaligus masyarakatnya. Kccenderungan masing-masing daerah untuk mengeluarkan regulasi tentang pengelolaan sumber agraria makin besar. Hal ini dapai juga memberikan impiikasi pada ketidak-teraturan dan ketataan pada prinsip-prinsip pembentukan suatu norma hukum. Untuk itu, perlu diupayakan agar keberagaman hukum tersebut dapat melahirkan keharmonisan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur hak ulayat. Namun kebijakan pemerintah melalui Kepmen Agraria/KBPN No. 5 Tahun 1999 justru mengarahkan untuk dilakukan pcngaturan hak ulayat pada tataran peraturan daerah, padahal keberadaan hukum adat yang merupakan hukum asli dan mendasar dalam penataan kehidupan masyarakat merupakan hak konstitusional (Pasal 18B, Pasal 281 UUD 1945 dan Pasal 5 UUPA, hukum adat sebagai dasar pembentukan Hukum Agraria). Jika hukum adat dan hak-hak tradisional merupakan hak konstitusi (Pasal 18B UUD 1945) dan hak asasi manusia (Pasal 281 UUD 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999) maka sepantasnya pengaturan hak ulayat perlu dijabarkan dalam produk hukum berupa Undang-Undang atau paling rendah dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Hal tersebut menunjukan tidak konsisten dan ketidaksinkronan ketentuan norma dalam peraturan perundang-undangan, sehingga di satu sisi hukum adat dan hak tradisional perlu diatur dalam Perda, pada sisi lain hak- hak tersebut diamanatkan untuk diatur dengan Undang-Undang agar legitimasinya dapat lebih terjamin.
7. Setelah negara Indonesia memberikan otonomi pertanahan kepada daerah melalui Tap MPR No. IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34 Tahun 2003, maka pemerintah pusat telah mempercayakan kewenangan pengelolaan bidang pertanahan yang selama ini dilakukan pemerintah pusat untuk selanjutnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dapat menimbukan keraguan, apakah Pemerintah Daerah dapat melaksanakan semua kewenangan yang diberikan lersebut, atau justru akan menimbuikan konllik an Lira Pcmerintah Daerah dcngan masyarakat setempat yang mungkin disebabkan adanya penyalagunaan kewenangan tcrscbut. Karena itu, perlu didalami tentang kesiapan daerah (iembaga, aparat pelaksana, dan masyarakat) khususnya dalam pengelolaan pertanahan guna mencegah timbulnya konflik pertanahan barn di daerah. Berbagai konflik horizontal yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia selain dipicu oleh faktor politik dan budaya, juga mempunyai keterkaitan erat dengan terjadinya kctidakadilan atas pengelolaan sumberdaya alam tanah, misalnya berupa pengingkaran atas hak-hak masyarakat dan penutupan akses masyarakat adat atas manfaat, penguasaan dan pengelolaan somber agraria.

MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN KEDUDUKAN HAK ULAYAT

A. TINJAUAN UMUM TENTANG MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM TATA HUKUM INDONESIA

Sejak bergulirnya era reformasi di Indonesia tahun 1998, keber- adaan masyarakai hukum adat menjadi salah satu primadona pcinbicaraan di kalangan ahli hukum dan ahli antropologi hukum. Hal ini bukan merupakan fenomena yang aneh, karena secara faktual masyarakat hukum adat di Indonesia sudah ada sejak jaman nenek moyang sampai saat ini, dan selalu memeriukan perlindungan dan peinenuhan yang memadai dari sisi hukum. Namun, karena adanya beberapa pemakasaan pelaksanaan unifikasi hukum maka keberadaan masyarakat hukum adat seakan tertutup oleh konsep hukum negara *(state law).* Namun demikian, meskipun sering terpinggirkan dan terlupakan, masyarakat hukum adat beserta atribut tradisionalnya masih ada di nusantara.

Ada perbedaan mendasar antara pengertian “masyarakat" dengan “masyarakat hukum adat." Masyarakat *(society)* adaiah suatu sistem sosial yang menghasilkan kebudayaan. Masyarakat adaiah pergaulan hidup manusia (kumpulan orang yang hidup bersama dalam sesuatu tempat dengan ikatan-ikatan yang tertentu). Masyarakat adaiah sekelompok orang yang mempunyai identitas sendiri, yang membedakan dengan kelompok lain dan hidup dan diam dalam wilayah atau daerah tertentu secara tersendiri. Kelompok ini, baik sccara sempit maupun luas mempunyai perasaan akan ailanya persatuan di antara anggota kelompok dan menganggap kelompok tersebut berbeda dengan keloinpok lain. Mereka memiliki norma- norma, ketentuan-ketentuan dan peraturan yang dipatuhi bersama sebagai suatu ikatan. Pcrangkat dan pranata tersebut dijadikan pedo- inan untuk memenuhi kebutuhan keloinpok dalam arti luas. Jadi, secara luas bahwa dalam masyarakat terdapat

semua bentuk peng- organisasian yang diperlukan untuk kelangsungan hidupnya (masyarakat tersebut).'

Lingkungan masyarakat adalah suatu bagian dari suatu lingku- ngan hidup yang terdiri atas antar-hubungan individu dengan kelom- pok dan pola-pola organisasi serta segala aspek yang ada dalam masyarakat yang lebih luas dimana lingkungan sosial tersebut merupakan bagian daripadanya. Lingkungan sosial tersebut dapat terwujud sebagai kesatuan-kesatuan sosial atau kelompok-kelompok sosial, tetapi dapat juga terwujud sebagai situasi-situasi sosial yang merupakan sebahagian dari dan berada dalam ruang lingkup suatu kesatuan atau kelompok sosial. Dalam setiap masyarakat, juinlah kelompok dan kesatuan sosial itu bukan hanya satu, sehingga seorang warga masyarakat bisa termasuk dalam dan menjadi bagian dari berbagai kelompok dan kesatuan sosial yang ada dalam masyarakat tersebut. Bisa masuk dalam kesatuan kekerabatan, anggota organisasi tempat tinggal, anggota organisasi di tempat kerja, anggota perkuin- pulan tertentu. Di dalam masyarakat terdapat *stniktur sosial* yaitu pola hak dan kewajiban para pelaku dalam suatu sistem interaksi yang terwujud dari rangkaian-rangkaian hubungan sosial yang relatif stabil dalam suatu jangka waktu tertentu. Sesuai dengan pcnggolongan dalam kebudayaan yang bersangkutan dan yang berlaku menurut masing-masing pranata dan situasisituasi sosial dimana interaksi sosial itu terwujud.

Pengertian masyarakat hukum adat menurut Ter Haar adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupaun tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau

' WJ.S. Poerwadarminta, *Kamiis Utirnum Babasa Indonesia,* PN. Balai Pusiaka, Jakarta, 1982, p. 636

kecenderungan untuk mcmbubarkan ikatan yang tela 11 tumbuh itu atan meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya. Sedangkan para tokoh masyarakat adat yang ter- gabung dalam Aliansi Masyarakat adat Nusantara (AMAN) merumuskan pengertian masyarakat adat sebagai suatu komunitas yang memiliki asal-usul leluhur secara turun-temurun hidup di wiiayah geografis tertentu, scrta memiliki sistem nilai, idcologi, ekonomi politik, budaya dan sosia! yang khas. Masyarakat hukum adat sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun alas dasar keturunan. Pengcrtian-pengertian tersebut di atas selaras dengan isi Konvesi ILO No. 169 Tahun 1989 yang merumuskan pe- ngertian masyarakat adat sebagai masyarakat yang berdiam di negara- negara yang merdeka dimana kondisi sosial, ku Rural dan ekonominya membedakan mereka dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut, dan statusnya diatur, baik seiuruhnya maupun sebagian oleh adat dan tradisi hukum adat tersebut atau dengan hukum dan peraturan khusus.

Berdasarkan pengertian di atas dapat dipahami bahwa masyarakat hukum adat termasuk dalam pengertian masyarakat, namun tidak semua masyarakat dapat digolongkan dalam pengertian masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat terikat oleh tatanan hukum adat yang tumbuh dan berkembang secara alami dalam masyarakat tersebut sehingga merupakan pencerminan jiwa masyarakat.

Keberadaan wiiayah masyarakat hukum adat di Indonesia dibuktikan dalam beberapa sumber pustaka antara lain: bahwa menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Van Vollenhoven, jauh sebelum kemerdekaan di wiiayah nusantara terdapat 19 wiiayah hukum adat, yaitu daerah (1) Aceh, (2) Gayo, Alas, Batak dan Nias, (3) Minangkabau, Mentawai, (4) Sumatera Selatan, Enggano, (5) Melayu, (6) Bangka, Belitung, (7) Kalimantan, (8) Minahasa, (9) Gorontalo, (10) Toraja, (11) Sulawesi Selatan, (12) Kepulauan Ternate, (13) Maluku, (14) Irian Barat, (15) Kepulauan Timor, (16) Bali, Lombok, (17) Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, (18) Solo, Yogyakarta, (19) Jawa Barat, Jakarta. Keberadaan hukum adat di Indonesia, juga digambarkan melalui Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 (sebelum dilakukan perubahan), bahwa ada kurang lebih 250 *Zelfoestuurende land-scbappenyang* merupakan wilayah-wilayah kesultanan/kerajaan yang bersifat otonom (daerah swapraja). Akan tetapi kesatuan kesultanan/kerajaan ini bukan yang dimaksud dengan persekutuan hukum adat. Persekutuan hukum adat yang dimaksud adalah *VoUtSgemwn-scbappeH*, scperti Dcsa di Jnwa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palcmbang dan sebagainya. Kcsatuan hukum adat ditingkat kampung yang mempunyai sistem sosial sendiri dan mempunyai hubungan yang kuat clengan tanah dan pengelolaan sumber daya alammnya, jumlahnya tidak tcrbatas. Sehingga hilangnya daerah swapraja *(.zef/besluuretulen land-scbapperi)* tidak bcrarti hilangnya hukum adat *(uolksgemeen-scbappeti)* ixrserta hak-haknya.

Descntralisasi dan pembangunan yang berbasis pada kearifan Jokal menjadi salah satu arus utama yang dapat digunakan sebagai salah satu pengganti kebijakan

sentralisasi dan penycragaman masyarakat sebagaimana terjadi pada masa Ordc Barn. Untuk menjamin pcngakuan masyarakat hukum adat maka dalam UUD 1945, Pasal 281 Ayat (3) UUD 1945 ada ketentuan yang menjamin identitas budaya dan hak masyarakat tradisionai sehingga dapat selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Pcngakuan dan penghormatan tersebut tidak hanya terhadap identitas budaya, juga terhadap eksistensinya sebagai subjek hukum. Hal itu diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa negara mcngakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hakhak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kcsatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang. Ketentuan dalam UUD 1945 tersebut memiliki dua unsur penting.

a. Unsur pertama, adalah jaminan pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya.
b. Unsur ke dua, adalah pembatasan, yaitu sepanjang masih hidup dan sesuai perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang nantinya diatur dalam undang-undang. Kedua unsur tersebut akan menjadi landasan untuk menentukan kriteria suatu kesatuan masyarakat dapat disebut kesatuan masyarakat hukum adat yang akan diatur dalam undang-undang.

Wujud konkrit kepedulian pemcrintah terhadap masyarakat hukum adat, bahwa dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 2 Ayat (9) yang mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selanjulnya, terkail dengan masyarakat hukum adat diatur di dalam bagian pemerintahan desa terkait dengan pemilihan kepala desa. Pasal 203 Ayat (3) UU Pemda menyatakan bahwa pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempal yang diletapkan dalam perda dengan berpedoman pada Peraturan Pcmerintah (PP).

Ketentuan dalam UU tersebut menunjukkan bahwa ada pengakuan secara yuridis bahwa eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat diakui hanya pada tingkat atau terkait dengan pemerintahan desa. Hal itu juga tercermin dalam PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa. Pengakuan tersebut tentu belum memenuhi amanat UUD 1945 karena aspek hukum yang tercakup dalam pengertian kesatuan masyarakat hukum adat tidak hanya terbatas pada pemilihan kepala desa. Pengakuan juga hams diwujudkan pada aspek kehidupan masyarakat yang lain, misalnya dalam hal pengelolaan sumber daya alam dan agraria. Di sisi lain, pengakuan di dalam UU Pemcrintahan Daerah dan PP-nya seolah mengidentikkan besaran kesatuan masyarakat hukum adat sama dengan wilayah administrasi desa tertentu. Padahal kenyataannya, eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat mencakup wilayah yang lebih luas dari satu desa, kecamatan, kabupaten/kota, bahkan provinsi. Yurisdiksi kesatuan masyarakat hukum adat tidak sama dengan yurisdiksi administratif sebagaimana diatur dalam hukum negara. Hal ini disebabkan oleh faktor penentu, yailu bahwa faktor penentu yurisdiksi hukum administrasi ditentukan oleh wilayah administrasi (yang lebih bersifat fisik dan georafis), sedangkan penentu wilayah masyarakat hukum adat adalah sistem nilai, ideologi, ekonomi politik, budaya dan sosial yang khas.

Karena itu, pengaturan kesatuan masyarakat hukum adat tidak dapat didelegasikan kepada peraturan daerah, apalagi secara tegas dalam UUD 1945 yang akan dijabarkan dalam undang-undang. Ketiadaan pengaturan lebih ianjut tentang kriteria kesatuan masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya di dalam undang-undang mengakibatkan jaminan perlindungan dan penghormatan yang ditegaskan dalam UUD 1945 belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Jangankan tindakan nyata untuk melindungi dan menghormati, instrumen hukum untuk menentukan mana kesatuan masyarakat yang dapat disebut sebagai kesatuan masyarakat hukum adat pun belum terbentuk secara respinsif. Dalam kasus pemckaran wilayali misalnya, aparat pemerintahan sering tidak memperhatikan aspirasi kesatuan masyarakat hukuin adat dengan dalih bahwa masyarakat tersebul bukan kesatuan masyarakat hukum adat. Inilah faktor pemacu di- kotomi antara masyarakat hukum adat dengan masyarakat nonhukum adat.

Di sisi lain, masyarakat yang bersangkutan mcrasa sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Jika dibiarkan, kondisi tersebul akan mengakibatkan pclanggaran hak konstitusionai masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Marjinalisasi dan pengingkaran eksistensi masyarakat hukum adat lambat laun akan terjadi lagi. Karena itu, yang dibutuhkan dengan amat segera adalah pembentukan ketentuan

hukum yang mengatur ketentuan tentang kriteria kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Merujuk pada ketentuan dalam UUD 1945, ketentuan tersebul tidak harus diatur dalam undang-undang tersendiri, tetapi dapat diatur dalam undang-undang lain yang terkait. Salah satunya adalah UU Pemda. Untuk menentukan kriteria kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup, sesuai perkembangan masyarakat serta sesuai pula dengan prinsip NKRI, tentu bukan hal yang mudah. Karena itu, perlu segera adanya pembahasan mendalam dari pihak- pihak yang berkompeten dari berbagai aspek, diikuti inventarisasi dan klasifikasi kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Langkah tersebul akan menjadi pijakan awal bagi upaya selanjutnya sebagai benluk pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat sesuai amanat UUD 1945.

Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat selama ini terkendala oleh kriteria yang sangat sulil diterapkan pada kelompok- kelompok masyarakat hukum adat yang sebagain besar sudah mengalami perubahan sosial budayanya. Selain itu penentuan batas antara tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat lain berpotensi menyulut konflik.[24] Tata cara penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya diatur melalui Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999, namum masih sangat sedikit Peraturan Daerah yang terbit dalam rangka mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya.

[24] Iman Santoso, *Bagaimana Scharusnya KitaMengbormati HakMasyarakat Hukum Adat,* Buletin Triwulan Kabar Sanggabuana, Edisi Khusus 2007. *RMI-Tbe Indonesia Institute for Forest and Environment.*

Praktik Pelanggaran Hak-hak *Indigenous Peoples* atas sumbcr- sumber agraria oleh perusahaan-perusahaan Penanam Modal Bcsar ternyata memperoleh dukungan rcsmi dari Pemerintah, terbukti dari adanya dokumen-dokumen hukum yang menjadi dasar bagi adanya Uak-hak barn (seperti: Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Kuasa Pertambangan, Hak Pengusahaan Hutan, Hak Pengusahaan Tanaman Industri) di atas sumber-sumber agraria maupun di dalam perut bumi?

Menunit Achmad Sodiki, perlindungan lerhadap pengakuan hukum adat, dapat dilakukan dengan beberapa pilihan yakni sebagai berikut.

1. Jika hukum adat dianggap sejajar dengan undang-undang, hal ini berarti kembali pada posisi sebelum merdeka yakni bcralakunya hukum adat yang diperuntukan bagi golongan Bumiputra, sehingga terdapat kesamaan derajat dengan KUHPerdata yang diperuntukan bagi golongan Eropa dan Timur Asing, Tionghoa. Dengan dcmikian, hukum tanah mengikuti hukum adat dan hukum perdata Barat.
2. Jika pengakuan hukum adat di bawah ketentuan hukum undang- undang, maka keberadaan hukum adat bcrgantung sekali dengan belas kasihan undang-undang.
3. Jika hukum adat tidak sejajar dengan hukum undang-undang, maka keadaan akan terjadi sebagai terjadi dewasa ini, akibat implikasi langsung pada penerapan hak menguasai negara.
4. Jika hukum adat berada di atas hukum negara, maka hal ini dapat terjadi jika hukum adat diambil bagian yang merupakan moralitas hukum. Bagimanapun juga hukum adat yang hidup merupakan cerminan moralitas hukum masyarakat Indonesia.25 26

Berdasarkan keempat pilihan yang dikemukakan di atas, tentunya memiliki kelebihan dan kekurangan. Jika kita jatuhkan pada pilihan pertama, maka menjadi persoalan dalam pilihan hukum jika terjadi suatu persengketaan. Hukum mana yang akan diberlakukan jika dalam masyarakat terjacli suatu hubungan hukum yang melibatkan dua atau lebih masyarakat hukum adat yang berlainan. Bila dilakukan pilihan ke dua, berlakunya hukum adat hams tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan negara. Kondisi ini yang dianut oleh UUPA, dimana hukum adat dianggap terdapat kekurangan yang harus dibersihkan dengan menggunakan kriteria hukum nasional. Jadi hukum nasional dianggap sebagai superior dari hukum adat.[27] Pilihan ke tiga mempakan pencerminan keadaan yang terjadi saat ini, akibat tcreduksinya hak ulayat (hukum adat) ke dalam hak menguasai negara. Scmua tanah yang telah ada haknya atau tidak berada dalam cakupan hak menguasai yaitu suatu hak yang hanya dimiliki oleh negara sehingga urusan

[5] Maria Rita Ruwiastuti, *"Pembanian Hukum dalam Perspeklif Indigenous Peoples: Promosi Hak Menentukan Nasib Sendiri sebagai Dasar bagi Konsep Pengakuan Holislk dalam Hukum Nasional Indonesia.* Makalah pada Seminar Pembanian Hukum Agraria, Konsorsium Pembaruan Agraria, tanggal 29-30 September 1997, p. 10.

26 Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria-, Uniuikasi alaukah Pluralisms Hukum.* Arema Hukum Nomor. 8 Tahun 3, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 1999. p- 101.

»Ibid., p. 103.

agraria dipahami sebagai unisan pemerintah pusat walaupun pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada daerah swatantra atau masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Kecenderungan ini discbabkan oleh sistem pemerintahan yang sentralistik sehingga mengakibatkan masyarakat hukum adat tidak mendapatkan manfaat dan benambah miskin. Jika dilakukan pilihan keempat, berarti hukum adat mempakan superior dari hukum negara karena hukum adat diambil dari bagian yang mempakan bcntcng dalam penyusunan hukum. Nilai-nilai yang terkandung dalam hukum adat hams tetap diperhatikan dalam penyusunan hukum agraria. Nilai solidaritas yang sempit atas dasar kesukuan hendaknya dapat dikem- bangkan menjadi nilai solidaritas nasional yang tertuang dalam butir- butir hukum nasional.[28]

Informasi tentang identifikasi tanah adat makin lama makin dibutuhkan, karena; masyarakat adat semakin dinamis dalam menyi- kapi proses perubahan dan pembangunan, dan hal ini mutlak dilakukan supaya mereka dapat tetap mempcrtahankan keberadaannya, perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh dinamika pembangunan terhadap hukum adat tanah memberikan dampak langsung terhadap hukum tanah tertulis di Indonesia, dan hukum adat tanah, mempakan sumber utama perkembangan hukum tanah nasional di Indonesia, dan juga pelengkap dari hukum tanah nasional yang tertulis.

Merujuk pada pendapat di atas, maka perlu dilakukan pengu- jian terhadap sistem hukum yang berlaku selama ini di Indonesia, guna menempatkan hukum adat (hak ulayat) sebagai dasar dari

[28] *Ibid.,* p. 105.

peinbenlukan hukum nasionai di Indonesia khususnya yang mengatur pertanahan, sehingga pemberlakuan hak ulayat dalam masyarakat mendapat kedudukan sesuai dcngan cita-cita masyarakat sebagai hukum asli bangsa Indonesia. Moh. Koesnoe menyebutkan bahwa kesadaran dan pengctahuan bahwa kita mempunyai hukum sendiri yaitu hukum adat yang dewasa ini mcmbawa arah kepada langkah kita yang pasti yaitu menyusun tcrtib hukum nasionai dengan prinsip memilih hukum adat.[29]

Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional telah ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang kemudian Bagir Manan menjabarkan sebagai berikut.

> Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum) *(rechtsgemeenscbap)* yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat sepcrti *desa, marga, nagari* dan Iain-lain. Masyarakat hukum adat adalah kesatuan masyarakat-bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kckayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau kcluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan masyarakat hukum adat ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan yang lain sepcrti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan bcrkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan RI yang maju sejahtera dan modern. Hal ini merupakan esensi yang mem- bedakan dengan pengakuan kolonial terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.
>
> Hak-hak tradisional yang ada diakui dan dijunjung tinggi meli- puti hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah dan air atau hasil hutan dll, disekitarnya. Pengakuan dan penghormatan tersebut bukan berarti menjadi hak yang tidak dapat discntuh atau diatur, namun pengaturan tersebut harus benar-benar untuk sebesar-besar kemakmuran bersama tanpa merugikan kepentingan masyarakat yang mempunyai hubungan dengan hak trndisional tersebut".

Penjabaran lebih lanjut makna konstitusi tersebut diatur dalam peraturan penindang-undangan yang mengatur otonomi yaitu dalam UU No. 32 Tahun 2004, dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah scrta aturan pelaksanaannya. Dilihat dari kekuatan berlakunya, ketentuan tersebut telah memenuhi salah satu syarat penting kajian ilmu hukum. Kendati syarat-syarat berlaku efektif lainnya seperti harus mempunyai alasan sosiologis dan filosofis belum tentu terpenuhi, padahal peranannya sama pentingnya. Faktanya, syarat yuridis ini umumnya

---

' Moh. Koesnoe, *Catalan-Catalan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini,* Airlanga University Press, Surabaya, 1979. p. 8.

lebih populer dan banyak digunakan para praktisi dan akademisi hukum, khususnya dalam melihat aspek otonomi daerah dari kajian hukum. Penggunaan alasan yuridis yang berbentuk perundang-undangan formal ini lebih disebabkan karena makin menjurusnya pemahaman hukum dalam pengertian sempit, hanya sebagai UU tertulis dan aturan pelaksanaannya. Pemahaman yang cenderung bersifat positivistik sebagaiinana diajarkan oleh John Austin dalam konsep Legisme inii ini amat ber- pengaruh dalam masyarakat, dan telah menjadi paham yang sebenar- nya mempunyai akar sejarah panjang dalam dunia hukum. Menurut Satjipto Rahardjo,

> Hidup dengan undang-undang adalah pengalaman baru, karena kita biasa hidup dengan norma sosial yang berbeda daripada sifat dan watak undang-undang modem, selama ini kita hidup dengan undang-undang secara terlalu primitif. Ini tampak dalam banyak proses hukum selama ini yang hanya berpegang pada kulit undang-undang, prosedur, asas, doktrin, dan lain kelengka- pan hukum. Secara umum kita belum bisa menjalankan hukum secara cerdas. Hukum tidak dijalankan secara (lebih) bermakna. Hukum masih lebih sering dijalankan secara primitif. Cara menjalankan hukum yang di sini disebut primitif itu telah memakan banyak korban. Gagasan bemegara hukum, menjalankan hukum, janganlah direduksi dan dipersempit menjadi praktik menjalankan undang-undang secara hitam-putih atau menurut kalimat dan pasal undang-undang belaka.[30]

■ Bagir Marian, *op. Cit.*, p. 13-

’ Satjipto Rahardjo, *58 Tabun Negara Hukum Indonesia,* Negara Hukum, Proyek Yang Belum Selesai, 2003- www.kompas.com. Akses tanggal 20 Maret 2004. P-3

Di Indonesia, argumentasi hukum formal ini cenderung mcwarnai pemikiran para pakar dan praktisi hukum dalam kasus yang ditangani, walaupun secara sosiologis dan filosofis bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat dan nilai-nilai kebenaran objektif. Dari sisi pemahaman akadeinis, hukum yang tercermin dalam banyak literatur dan tulisan tentang hukum ternyata paham yuridis formal banyak mcwarnai wacana dan teori-teori hukum sebagai pengadop- sian dari sistem hukum modern (Eropa Kontinental maupun *Anglo Saxon)* dengan paham positivisme. Hal itu dapat diketahui bahwa hampir semua argumentasi tentang hukum yang banyak terpublikasi memuat aturan-aturan normatif perundang-undangan.

Pengakuan sekaligus pemberlakuan kini mendapat daya dukung seimbang dari aspirasi masyarakat yang menghendaki dan menuntut otonomi tersebut. Dengan demikian, terjadi proses yang mengarah pada keselarasan hak, antara hak hukum yaitu hak yang diberikan oleh hukum formal dan hak sosiologis masyarakat yang merupakan hak asasi masyarakat di daerah. Sehingga untuk memberi- kan suatu perspektif hukum tentang otonomi daerah, memerlukan tinjauan yang tidak sekadar berdasar aspek hukum formal saja, tetapi juga hukum tidak formal *(living law)* yang berlaku efektif di masyarakat, sebagaimana dikenal dengan hukum adat atau hukum ke- masyarakatan.[31]

Dari perspektif hukum masyarakat, tinjauan otonomi daerah mulai saat ini dan masa datang, perlu mendapat perhatian lebih besar dan serius. Bila tidak, berarti terjadi suatu *ironismedan inkonsistensi* dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara prinsip telah meng- gariskan adanya desentralisasi dan dekonsentrasi untuk melakukan suatu pengaturan dan pengkondisian sendiri aspirasi-aspirasi yang berkembang di daerahnya, sepanjang secara prinsip tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional. Salah satu impli- kasi dari *political will* pemerintah untuk mengakui keanekaragaan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah kewajiban untuk merespon dan mengakomodasi prinsip-prinsip hukum lokal ke dalam tatanan hukum nasional yang digunakan sebagai instrumen *(legal instrument)* guna mendukung penyelenggaraan otonomi daerah."

> Pengaturnn dan pengadopsian prinsip-prinsip hukum lokal di atas dapat dilakuknn dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) maupun peraturan yang lebih tinggi untuk mengatur kembali hukum adat, termasuk hak ulayat setempat yang selama ini tenggelam dan tidak mendapat pengakuan proporsional dalam sistem hukum nasional. Padahal dari Sisi keadilan, kemanusiaan, dan harga diri masyarakat, prinsip-prinsip hukum adat jauh lebih menjamin keadilan dan dirasakan punya kekuatan nilai berlaku dibandingkan hukum nasional yang cenderung kurang berpihak. Rasa keadilan dimaksud tercermin sejalan dengan budaya bangsa.'[32]

Berlakunya hukum adat (hukum lokal) dalam bentuk para- turan daerah,

---

[31] Faihuilah, *op. cit.,* p. 1.

" 1. Nyoman Nurjaya, *op. cit.,* p. 1.

[12] Achmad Sodiki, *op. cit.* 1999, p. 105.

maupun peraturan yang lebih tinggi memaknai kemer- dekaan dan kebebasan tersendiri bagi individu dan masyarakat di daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan demokrasi yang telah lama diinginkan. Ini juga bermakna adanya penanggungjawaban sikap nasionalisme kedaerahan sekaligus membangun sikap nasionalismc dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang didasarkan pada perbedaan-perbedaan tatanan hukum *{legal pluralism)* masyarakat.

Pengakuan dan pemberlakuan hukum adat sebagai bagian sistem hukum nasional akan dapat mencairkan persoalan hukum dan penegakan hukum yang krusial saat ini dan setidaknya akan memberi suatu kecerahan baru bagi tegaknya negara hukum dan supremasi hukum. Hal ini tentu dilihat dari perspektif pemberlakuan hukum adat yang sejalan dengan tuntutan reformasi.

Berdasarkan jabaran di atas dapat dipahaini bahwa masyarakat adat sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan Republik Indoensia. Masyarakat hukum adat tersebut adalah sekelompok orang yang hidup secara teratur, tunduk kepada hukumnya sendiri, mem- punyai organisasi kemasyarakatan sendiri (kepala/ketua masyarakat adat dan pembantu-pembantunya) dan mempunyai harta dan inmateriil.

B. MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN KEDUDUKAN HAK ULAYAT

1. Masyarakat Hukum Adat

a. Istilah dan Pengertian Hukum Adat

Adat-istiadat mempunyai ikatan dan pengaruh yang kuat dalam masyarakat. Kekuatan mcngikat tergantung pada masyarakat yang mendukung adat-istiadat tersebut, terutama berpangkal tolak pada perasaan kebersamaan, ideal isme dan kcadilan. Sulit dibayangkan bahwa adat-istiadat walaupun dipelihara terus-menerus, dengan sendirinya akan mewujudkan kepastian hukum. Kepastian hukum hanya dapat terwujud jika terdapat kaidah-kaidah mengikat yang mengatur tata kehidupan masa kini dan masa yang akan datang.

Untuk membcdakan pengertian adat dan hukum adat dapat dilihat dari kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat dan diberikan sanksi bagi pihak yang melanggar kaidah tersebut. Hollemen menye- butkan bahwa kaidah hukum merupakan kaidah-kaidah kehidupan yang disertai dengan sanksi dan jika perlu dapat dipaksakan oleh masyarakat atau oleh badan-badan yang berwenang agar supaya diikuti serta dihormati oleh para warga masyarakat.'[33] Sedangkan Malinowski menyatakan bahwa perbedaan kebiasaan dengan hukum didasarkan pada dua kriteria, yakni sumber sanksi, dan pelaksana- annya. Pada kebiasaan sumber sanksi dan pelaksanaannya ada pada warga masyarakat secara individu dan kelompok, sedangkan pada hukum sanksi dan pelaksanaannya ada pada suatu kekuatan terpusat atau badan-badan tertentu dalam masyarakat.'[34]

" Soekanto dan Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Hukum Adat.* Alumni, Bandung, 1978, p.16.

[14] B. Malinowski, *Crime and Coslom in Savage Society.* Paterson N.J, Littlefield, 1959, p.

Di Indonesia penggunaan istilah hukum adat pertama-tama oleh Snouck Hurgronje dengan istilah *"Adatrecbf* berdasarkan hasil penelitian pada masyarakat Aceh. Terciptanya istilah *Adatrecht* ini diilhami oleh adanya istilah Hukum Adat yang ditemui dalam penelitian tersebut. Kemudian istilah ini menjadi terkenal dikalangan pemerintahan kolonial Belanda dan kalangan ilmu pengetahuan hukum setelah diperkenalkan oleh van Vollenhoven. Di Indonesia penggunaan istilah hukum adat telah ada semenjak tahun 1928 dalam hasil kongres pemuda Indonesia, dan pada tahun 1948 diperkenalkan dikalangan akademisi di Indonesia oleh Soepomo melalui pidato

55.

Dies Natalis pada Universitas Gajah Mada.'[35]

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa pengertian adai ada- lah yang mempunyai sanksi, sedangkan Ter Haar yang terkenal dengan *beslissingenleer-nyn* melihat hukum adat adalah apa yang dituangkan di dalam keputusan-keputusan yang mempunyai hubungan struktural dengan nilai dan tatanan masyarakat yang bersangkutan dari para penguasa adat.'[36] Hasi! seminar hukum adat yang dilaksanakan alas kerjasama antara Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada pada tanggal 15-17 Januari 1975 merumuskan, hukum adat sebagai hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang disana sini mengandung unsur agama.

Pandangan para pakar di atas, secara substansial memberikan pemahaman bahwa hukum adat merupakan hukum yang selalu hidup dan berkembang dalam masyarakat, yang selalu mengikuti perkeinba- ngan jaman, memberikan jaminan ketertiban bagi masyarakat, serta mampu memberikan keadilan. Hukum adat benujuan menciptakan kedamaian dan memajukan kesejahteraan bagi warga masyarakat. Berkaitan dengan kajian ini, maka pada hahikatnya, semua kebijakan pengelolaan pertanahan bertujuan memberikan jaminan bahwa sumberdaya tanah dan alam digunakan efektif dan secara efisien, dalam rangka mendukung pembangunan sosial ekonomi secara berke- lanjutan, melindungi tanah, sumberdaya alam dan permukiman pen- duduk dari kerusakan atau penggunaan yang tidak diinginkan, dan menunjang desentralisasi, efektifitas dan akuntabilitas pemerintahan.

b. Pengertian Masyarakat Hukum A dot

Istilah masyarakat adat sering disamakan dengan istilah masyarakat hukum adat. Beberapa pakar membedakan penggunaan istilah tersebut, yang tentunya pendefinisian ini dipengaruhi oleh pandangan dan latar belakang mereka. Istilah "masyarakat adat" merupakan terjemahan dari kata *indigenous peoples* (Bahasa Inggris),'[37] yang dibedakan dengan istilah masyarakat hukum adat yang merupakan terjemahan dari istilah *recbtgemencsbap* (Bahasa Bclanda). Penggunaan istilah *indigenous peoples* atau masyarakat adat dcwasa ini banyak digunakan oleh para aktivis organisasi non-pemerintah (Ornop) dan organisasi masyarakat adat. Pertimbangan menggunakan istilah masyarakat adat dianggap lebih luas maknanya bila diban- dingkan dengan istilah masyarakat hukum adat yang akhirnya hanya akan mempersempit entitas masyarakat adat, yaitu sebatas entitas hukum. Istilah masyarakat adat diyakini mempunyai dimensi makna yang luas dari

---

" Moh. Koesnoe, *Hukum Adat; dalam Alam Kemerdekaan Nasional dan Soalannya Mengbadapi Era Globalisasl.* Ubhara Press. Surabaya, 1996, p.p. 36-38.

" Ter Haar. *Het Adalrecbt van Indie in wetensebap, praktijk en onderwijs*, dalam Moh. Koesnoe, 1937, *Ibid.*, p. 3-

" Dalam bahasa Inggris *Indigenous People* berarti kelompok orang/ masyarakat yang hanya memiliki hak-hak individual, sedangkan *Indigenous Peoples* merujuk kepada kelompok orang/masyarakat yang memiliki hak-hak kolektif.

sekedar aspek hukum, pada hal dalam masyarakat adat sangat erat terkait dengan dimensi Kultural, religi dan sebagainya.

Istilah masyarakat adat dan istilah masyarakat hukum adat memiliki sejarah dan pemaknaan yang berbeda. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan digunakan oleh pakar hukum adat, yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik-akademis. Istilah tersebut digunakan untuk memberi identitas kepada golongan pribumi yang memiliki sistem dan tradisi hukum sendiri, untuk membedakan- nya dengan golongan Eropa dan Timur Jauh yang memiliki sistem dan tradisi hukum tertulis. Sejak tahun 1990-an penggunaan istilah masyarakat adat mencuat ke permukaan bersamaan dengan tuntutan dalam memperjuangkan pengakuan hak-hak masyarakat adat oleh aktivis organisasi non-pemerintah. Penggunaan istilah tersebut makin diminati banyak kalangan sejak era reformasi di Indonesia.

Di Indonesia istilah *indigenous peoples* tidak diterjemahkan menjadi "masyarakat asli', melainkan menjadi "masyarakat adat". Penggunaan istilah masyarakat asli dapat melahirkan polemik yang tajam bahkan mungkin menjadi sumber konflik. Sedangkan penggunaan istilah masyarakat adat, dari segi pemakaian, dianggap lebih populer. Kendati istilah *indigenous peoples* diterjemahkan dengan istilah masyarakat adat, namun defenisi masyarakat adat sangat mirip dengan defenisi umum mengenai *indigenous peoples.* Dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara I yang diselenggarakan pada bulan Maret 1999, disepakati bahwa masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.[38] [39] Sedangkan konvensi ILO 169 Tahun 1989 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka *(.Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent States)* mengartikan *indigenous peoples selng-.u* suku- suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya, dan ckonominya berbeda dcngan kelompok masyarakat yang lain. Atau suku-suku bangsa yang telah mendiami sebuah negara sejak masa kolonisasi yang meiniliki kelembagaan ekonomi, budaya dan politik sendiri."

Jose Martinez Cobo, yang bekerja sebagai pclapor khusus untuk Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas, pada tahun 1981, dalam laporan penelitiannya yang berjudul *Diskriminasi Terhadap Masyarakat Adat,* mendefenisikan *indigenous peoples* sebagai kelompok masyarakat atau suku bangsa yang memiliki kelanjutan hubungan sejarah antara masa sebelum invasi dcngan masa sesudah invasi yang berkembang di wilayah mcreka, menganggap diri mereka berbeda dengan kelompok masyarakat lain atau bagian dari masyarakat yang lebih luas.[w]

Di negara-negara lain, banyak istilah yang digunakan misalnya, *first peoples* di kalangan antropolog dan pcmbela/pendukung, *first nation* di Amerika Serikat dan Kanada, *indigenous cultural communities* di Filipina, *bangsa asaldan orang asli* di

[38] Lihat Keputusan Kongres Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kep. KMAN Nomor. 01/KMAN/1999 dalam rumusan keanggotaan.

Malaysia. Sedangkan di PBB telah disepakati penggunaan istilah *indigenous peoples sebagai-* mana tertuang dalam seluruh dokumen yang membahas salah satu rancangan deklarasi PBB, yaitu *draft of the UN Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples:*[40 41]

Perbedaan pemaknaan terminologi tersebut juga terjadi pada penggunaan istilah "masyarakat hukum" dan "masyarakat hukum adat" yang secara khusus kedua istilah memang pengertiannya berbeda. Kusumadi Pujosewojo mengartikan masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat dan tunduk pada lata hukumnya sendiri. Sedangkan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan diwilayah tertenlu, berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas sangat besar di antara anggota, meman- dang bukan anggoia masyarakat scbagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat diinanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya."

Da la in buku *Heginselen en stelsel van bet Adatrecht,* Ter Haar merumuskan pengcrtian masyarakat hukum adat sebagai sebrikut, *"... geordende groepen van blijvend karakter met eigen betvind en eigen materiel en immaterieel vermogen" (terjemaban bebas.*. kelompok-kelompok teratur yang sifatnya o/e*g dengan pemerintahan sendiri yang memiliki benda-benda materil maupun imateril.^

Pembedaan pengertian istilah "masyarakat hukum adat" dengan "masyarakat hukum pada umumnya" dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Dalam masyarakat hukum adat terdapat penguasa yang berfungsi memutuskan suatu perbuatan yang dilakukan masyarakatnya, apa- kah merupakan suatu perbuatan hukum, memutuskan sengketa antara anggota berdasarkan adat, kebiasaan, yang oleh kelompok tersebut dianggap patut atau pantas.
2. Beberapa orang dalam masyarakat hukum adat melakukan suatu perbuatan, dan seluruh anggota masyarakat hukum adat itu akan mendapatkan keuntungan atau menderita kerugian.

3- Pada masyarakat hukum adat terdapat barang-barang, tanah, air, tanaman-tanaman, kuil serta gedung-gedung yang terus dipelihara dan pertahankan kelestariaannya bersama demi menjaga keper- cayaan yang diyakini.

4. Hanya anggota-anggota masyarakat hukum adat yang bersang- kutan dapat memperoleh manfaat dari harta kekayaan mereka, dan bagi orang asing dapat memanfaatkan setelah mendapat persetujuan dengan memberikan sesuatu kepada masyarakat hukum adat.

5- Adanya masyarakat hukum adat dirasakan oleh para anggotanya sebagai suatu

---

" Ricardo Simarmata, *Menyongsong Berakbimya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarakat,* Makalah untuk disajikan dalam "Pelatihan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah". Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, IPB. 5 Juli 2002, p. 2.

[N] */bid.,* p. 3.

[41] Sandra Moniaga, *Hak-bak Masyarakat Adat dan Masalab scrta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia.* Anikei utama dalam Jumal WACANA HAM, Media Pemajuan Hak Asasi Manusia, Nomor. 10/Tahun 11/12 Juni 2002, Jakarta., p. 2.

keharusan alam, suatu kenyataan meta-yuridis sehingga masyarakat hukum adat yang demikian itu tidak mungkin didirikan atau diadakan oleh suatu instansi yang lebih tinggi, didirikan atau dibubarkan oleh orang luar, diadakan oleh undang- undang atau peraturan lain, jadi masyarakat hukum adat itu timbul secara spontan.

[a] Maria S.W. Sumardjono, *op. cit.,* p. 56.

[u] Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia* (Ceiakan ke 5) RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, p. 93.

6. Pada suatu masyarakat hukum adat tidak akan lerdapal sualu pikiran akan kemungkinan membubarkan masyarakat hukum adai itu.

7. Dalam masyarakat hukum adat terdapat lata susunan masyarakat yang merupakan sifat-sifat dari masyarakat itu yakni dari lapisan- lapisan yang terdiri alas beberapa orang atau sekelompok kecil yang mempunyai prioritas, kelebihan atau kewibawaan terhadap anggota-anggota lain.

8. Mempunyai persekutuan sebagai kelompok masyarakat yang teratur, bersifat tetap, mempunyai kekuasaan sendiri, kekayaan sendiri baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat.

Berdasarkan pada berbagai pengertian di atas, maka dalam konteks penulisan ini digunakan istilah masyarakat hukum adat, dengan pertimbangan bahwa selain merupakan istilah yang telah lazim digunakan dalam kalangan hukum adat, juga memiliki ciri-ciri yang komprehensif dalam kajian ilmu hukum. Sedangkan pengertian masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Dengan demikian, unsur utama sebagai sarana penentu keberadaan masyarakat hukum adat ada 4, yaitu (a) adanya sekelompok orang, (b) adanya persekutuan hukum dalam kelompok orang tersebut, (c) anggota kelompok orang tersebut saling keterikatan, dan (d) keteri- katan tersebut didasarkan pada persamaan tempat tinggal atau keturunan.

c. Ciri-Ciri Masyarakat Hukum adat

Dalam buku *De Commune Trek in het Indonesische Rechtsleven,* F.D. Hollemann mengkostruksikan 4 (empat) sifat umum dari masyarakat adat, yaitu magis religius, komunal, konkrit dan kontan. Hal ini terungkap dalam uraian singkat sebagai berikut.

1. Sifat megfc *religius*diartikan sebagai sualu pola pikir yang didasarkan pada keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral. Sebelum masyarakat bersentuhan dengan sistem hukum agama religiusitas ini diwujudkan dalam cara berpikir yang pralogika, animisme, dan kepercayaan pada alam *ghaih.* Masyarakat harus menjaga keharmonisan antara alam nyata dan alam batin (dunia gaib). Setelah masyarakat mengenal sistem hukum agama perasaan religius diwujudkan dalam bentuk kepercayaan kepada Tuhan (Allah). Masyarakat percaya bahwa sctiap perbuatan apapun bentuknya akan selalu mendapat imbalan dan hukuman tuhan sesuai dengan derajat perbuatannya.
2. Sifat *komunal (commuun),* masyarakat memiiiki asumsi bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan. Diyakini bahwa kepentingan individu harus sewajarnya disesuaikan dengan kcpentingan- kepentingan masyarakat karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakat.

3. Sifat *konkrit* diartikan sebagai corak yang serba jelas atau nyata menunjukan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar.
4. Sifat *kontan (kontante handeling)* mengandung arti sebagai kesertamertaan terutama dalam pemenuhan prestasi. Setiap pemenuhan prestasi selalu dengan kontra prestasi yang diberikan secara sertamerta/seketika.[42]

The WorkBank,[n] menguraikan *indigenous peoples (yang dapat* diterjemahkan menjadi istilah "masyarakat adat") mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.

> *Indigenous people can be indentified in particular geograpi incal areas by the presense in varying degrees of the following characteristics:*
> *(1) Close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas;*
> *(2) Selft identification by the other as member of a district cultural group;*
> *(3) An indigenous language often different from the national language;*
> *(4) Presence of customary social and pahtical institution; and*
> *(5) Primary substance production.*

Ter Haar membuat ciri-ciri masyarakat hukum adat (persekutuan hukum) sebagai berikut.
(1) kesatuan manusia;
(2) menetap disuatu daerah tertentu;
(3) mempunyai penguasa-penguasa;

[42] Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. PT. Alumni, Bandung, 2002, p.p. 29-30.

(-1) mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud; dimana para anggota kesatuan masing-inasing mengalami kehidu- pan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak ada seorangpun di antara para anggota tersebut mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.[26]

Sedangkan Hazairin[43] bahwa masyarakat hukum adat scperti *desadi* jawa, *marga* di Sumatra Selatan, *nagari* di Minangkabau, *Kuna* di Tapanuli, *Wanua* di Sulawesi Selatan adalah:

> Kesatuan-kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengakapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotannya...bentuk hukum kekeluargannya *(patrilineal, matrilineal atau bilateral)* mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, petemakan perikanan, pemungutan hasil hutan dan hasil air, ditambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggota sama dalam hak dan kewajiban. Penghidupan mcrcka berciri komunal, gotong royong, tolong menolong serasi dan semalu mempunyai peranan yang besar.

Soepomo,[28] mengemukakan bahwa masyarakat-masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagai atas dua golongan yakni menurut dasar susunannya yaitu bertalian dengan keturunan (genealogis), berdasarkan lingkungan (teritorial) dan gabungan antara keturunan dan lingkungan. Sedangkan dari sudut bentuknya masyarakat hukum adat ada yang berdiri sendiri, menjadi bagian dari masyarakat hukum adat yang lebih tinggi atau mencakup beberapa masyarakat hukum adat yang lebih rendah, serta merupakan perserikatan dari be be ra pa masyarakat hukum adat yang sederajat. Masing-masing masyarakat hukum adat tersebut dinamakan masyarakat hukum adat yang tunggal, bcrtingkat dan berangkai.

Berdasarkan uraian di alas dipahami bahwa masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum *{recbtsgenieenschap)* dalam yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

1. terdiri atas kumpulan manusia yang tcratur yang membentuk kesatuan (uw/y);
2. menempati secara tetap pada suatu daerah tertentu atau ada dalam kesatuan wilayah;

3- mempunyai penguasa atau kesatuan penguasa dalam ko- munitasnya;

” Abdurahman, *Hak Masyarakat Adat Di Kalimantan Timur,* Makalah disajikan dalam semiloka tanah adat di Indonesia dan permasalahannya. Pusat Studi Unika Atmajaya Jakarta dan Pusat Penclilian dan pengembangan Pertanahan BPN, Ciawi 3-5 September, 1996, p. 3-

* Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar.* Jakarta. Pradnya Paramita, 1994, p. 22,30. Dan lihat Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar,* Liberty, Yogyakarta, 1994, p.p. 9-12.

[n] Hazairin, *Dcmokrasi Pancasila,*. Tintamas, Jakarta, 1970, p. 44.

[a] Soepomo, *Bab-Bab tentang ..., op. cit.* p. 51-

4. mempunyai kekayaan, baik berwujud maupun tidak berwujud;
5. mempunyai kesatuan hukum *{legal entity)',* dan
6. memiliki nilai dan religi yang diyakini kebenarannya.

2. HAK ULAYAT

1. Istilah dan Pengertian Hak Ulayat

Secara historis, asal-usul konsepsi hak ulayat bersumber pada aspek kebudayaan pada masyarakat melayu yang memiliki landasan- landasan dalam masyarakat bersangkutan pada saat itu. Secara kon- septual, hak ulayat hanya dimiliki oleh masyarakat yang ber-klen *{clan),* dan masyarakat ber-klen tersebut berasal dari masyarakat yang bersistem kekerabatan unilateral (sistem gabungan antara sistem matrilinial dengan sistem patrilinial). Landasan-landasan kekerabatan tersebut kemudian memunculkan pengertian "hak ulayat". Dalam pengertian ekstensif, tanah hak ulayat pada dasarnya berfungsi sebagai jaminan kesejahteraan bersama, sumber kebutuhan taktis, lalu sebagai sumber dana untuk menyelenggarakan hajatan adat (tuntutan adat). Dengan demikian, pengertian hak ulayat menurut konsepsi hukum adat adalah hak yang dimiliki oleh suatu klen/kerabat masyarakat adat dalam suatu satuan uhkum adat.

Masyarakat yang berdasarkan pada asas keturunan anggota- anggotanya merasa terikat dalam suatu ketertiban berdasarkan kepercayaan bahwa mereka semua berasal dari satu keturunan yang sama. Dalam masyarakat hukum adat dikenal tiga macam pertalian keturunan yakni menurut garis laki-laki *{patrilineal),* garis perempuan *(matrilineal)* dan gabungan ibu dan bapak *(parental)"* Di Indonesia masih terdapat dun jenis landasan mempersatukan orang bcrdasarkan keturunan, yangdalam bahasa Belanda disebut *altenerencl dan clnbbet- unilateraal.*

Undang-Undang Pokok Agraria menggunakan istilah hak ulayat (wilayah) untuk menunjukan pada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum bersangkutan. UUPA me- ngakui keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat. Penga- kuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataanya masih ada, tidak bertentangan dengan kepenlingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan, UUPA memperkenalkan konsep pengakuan bersyarat, yang kemudian diikuti secara baku oleh peraturan perundangan sesudahnya.

Sedangkan hukum adat tidak memberikan nama terhadap istilah *ulayat,* namun hanya untuk menunjukan tanah wilayah sebagai kepunyaan. Pada beberapa daerah digunakan istilah *pertuanan-* Ambon (tanah wilayah sebagai kepunyaan), *panyanipeto-KaWmantan* (tempat yang memberi makan), pezzw/<xs«rz-Kalimantan, *wetvengkon-*Jawa, pra^wwwn-Bali (sebagai daerah yang dibatasi), atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain misalnya, *tatabuan-Bolaang* di Mangondow. Selain itu juga dikenal pada beberapa daerah hak tanah yang hampir sama seperti tor/oZ'-Angkola, /rwpoSulawesi

Selatan, wr/nz-Buru, *payar-Bali, paer-Lombok,* dan ulayat-Minangkabau.[44] Sedangkan di Maluku Utara dikenal dengan *aha cocatu, aba kolano*- Tidore, *Aha-Kolano, Aha-Soadan Aba-Cocatu-Ternate/Jai\olo* (tanah sultan, tanah suku, tanah bagi orang-orang tertentu). Penggunaan istilah yang berbeda-beda tersebut tidak bisa lepas dari hukum adat yang berlaku di daerah masing-masing di Indonesia, karena pada dasamya hak hak ulayat merupakan bagian dari hukum adat, dan merupakan hak penguasaan tertinggi atas tanah dalam hukum adat. Untuk menyebut hak ulayat, van Vollenhoven menggunakan istilah *bescbikkingsrecbt"*

Menurut van Vollenhoven/[2] hak ulayat adalah suatu hak yang sudah sangat tua meliputi seluruh Indonesia yang asal muasal bersifat keagatnaan. Hak ini dimiiliki oleh suatu suku *(stam),* atau oleh sebuah gabungan desa *(clropsbond)* atau biasanya oleh sebuah desa saja, tctapi tidak pernah dipunyai oleh suatu orang individu. Sedangkan Holleman,[53] menguraikan sebagai berikut.

> Hak pertuanan diumpamakan sebagai cat (warns) dasar sebuah lukisan. Segala jenis hak atas tanah yang bertumpu di atasnya dimisalkan sebagai warna luar dan nyata sekali terhadap warna dasar. Hak pertuanan adalah fondasi bagi semua hak-hak luar biasa, maka hak-hak luar biasa melentur, maka hak pertuanan akan nampak sekali, sebaliknya jika tidak ada hak-hak luar biasa di atasnya, maka hak pertuanan akan nampak secara penuh.

Boedi Harsono,[45] mengartikan hak ulayat sebagai seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang ber- hubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya sebagai pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Selain itu hak ulayat juga diartikan sebagai tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan Gaib atau peninggalan Nenek Moyang kepada kelompok atau masyarakat hukum adat. Hilman Hadikusuma[46] menyebutkan hak wilayah, hak persekutuan, atau masyarakat hukum adat atas lingkungan tanah yang belum dibuka atau tidak dikerjakan. Di atas hak tersebut terdapat hak penguasaan atau hak pengawasan atau hak mengatur dari pemerintahan marga

---

° Ter Haar, Asas-Asas..., *op. cit.* p. 9.

" Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat,* (Terjeinahan K.Ng. Soebakti Pocspono). Cetakan ke-13, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, p. 68.

[51] Boedi Harsono, *HukumAgraria Nasional, Sejarab Pembentukan Undang- Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, pimbatan,* Jakarta, 2003, p. 186.

" van Vollcnhoven, *Icbtisar lengkap De Indoncsier en zijn grond jilid 1 (terjemaban Soeuargono).* Yayasan Badan penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, 1956, p.p. 16-17.

"H.M.G. Ohorellah, *Hukum Adat Mengenai Tanah dan Air di Pulau Ambon dan Sumbangannya terhadap Pembangunan Hukum Agraria National (UUPA) dan Undang-Undang Lainnya.* Disertasi Program Pascasarjana-Unhas, 1993, *op. cit.* p. 9.

•[M] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia..., op. cit.* p. 185.

[46] Hilman Hadikusuma, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia.* Penerbit. Citra Adilya bakti, Bandung. 2001, p. 20.

tertentu yang kita kenal dengan masyarakat hukum adat. Hak ulayat sebagai istilah teknis-yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kckuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.[47]

* Fakultas Hukum UGM, *Laporan Penelilian IntegrasiHak Ulayat ke dalam Yuridiksi UUPA*, Depdagri-FH UGM, 1978.

Menurut Achmad Sodiki,'[7] konsep penguasaan tanah yang berlaku pada masyarakat tradisional salah satunya adalah hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum sebagai suatu kcsatuan yang mcm- punyai wewenang ke luar dan kc dalam, serta di dalamnya terdapat hak individu atas tanah yakni hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas scbidang tanah (kosong). Scdangkan Muchsin,** mendifinisikan hak ulayat sebagai hak yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu, yang merupakan linkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dan sumbcrdaya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangusngan hidup dan kehidupannya.

Iman Sudiyat menegaskan bahwa dri-ciri pokok hak ulayat adalah hanya persekutuan hukum itu sendiri beserta para warganya yang berhak dengan bebas mcmpergunakan tanah-tanah liar di wila- yah kekuasaannya. Dalam hal ini ditentukan norma sebagai berikut.

(a) orang luar hanya boleh mcmpergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan tersebut. Tanpa adanya izin itu ia dianggap melakukan pelanggaran;

(b) Warga sepersekutuan hukum boleh mengambil manfaat dari wilayah hak purba dengan restriksi: hanya untuk keperluan *so fnah/* /?rajw//keluarganya sendiri: jika dimanfaatkan untuk kepentingan orang lain, ia dipandang sebagai orang asing, sehingga hams mendapat izin lebih dahulu. Scdangkan orang asing hanya dipcr- kenankan mengambil manfaat dari wilayah hak purba dengan izin Kepala persekutuan hukum serta pembayaran *upeti, mesi (recognilie, retribulie),* kepada persekutuan hukum;

(c) Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi dalam wilayahnya, terutama yang berupa tindakan melawan hukum, yang merupakan delik;

(d) Hak purba tidak dapat dilepaskan, dipindah-tangankan, diasingkan untuk selamanya; dan

(c) Hak purba meliputi juga tanah yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh hak pcrorangan.

Pengertian hak ulayat yang dapat disebut juga dengan hak persekutuan adalah daerah dimana sekelompok masyarakat hukum

" Achmad Sodiki, *Pena loan Kcpemilikan Hak .., op. cit.* p. 21.

[58] Muchsin, *Kedudukan Tanab Ulayat Dalam Sistem Hukum Tanah National,* dalam Varia Peradilan Tahun XXI No. 245 April 2006. Ikahi, Jakarta, 2006 p. 35. adat berteinpat tinggal mempertahankan hidup tempat bcrlindung yang sifatnya magis-religius. Masyarakat yang hidup di dalam hak ulayat berhak mengerjakan tanah itu, dimana setiap anggota masya- rakat dapat memperoleh bagian tanah dengan batasan-batasan tertentu.*[9] Sedangkan Van Vollenhoven ciri-ciri hak ulayat itu adalah sebagai berikut.

a. Tiap anggota dalam persekutuan hukum (etnik, sub etnik, atau *fani)* mempunyai wewenang dengan bebas untuk mengerjakan tanah yang belum digarap, misalnya dengan membuka tanah untuk mendirikan tempat tinggal baru.

b. Bagi orang di luar anggota persekutuan hukum, untuk mengerjakan tanah harus dengan izin persekutuan hukum (dewan pimpinan adat).
c. Anggota-anggota persekutuan hukum dalam mengerjakan tanah ulayat itu mempunyai hak yang sama, tapi untuk bukan anggota selalu diwajibkan membayar suatu retribusi (uang adat, sewa lunas, sewa hutang, bunga pasir dan lain-lain) ataupun menyampaikan suatu persembahan *(ulutaon*, pemohon).
d. Persekutuan hukum sedikit banyak masih mempunyai campur tangan dalam hal tanah yang sudah dibuka dan ditanami oleh seseorang.
e. Persekutuan hukum bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi dalam ulayatnya.
f. Persekutuan hukum tidak dapat memindah tangankan hak penguasaan kepada orang lain.
g. Hak ulayat menurut hukum adat ada di tangan suku/masyarakat hukum /desa.[48]

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan para pakar di atas, dapat dipahami bahwa hak ulayat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. merupakan hak komunal dari suatu kominitas masyarakat hukum adat;
2. merupakan hak atau wewenang yang diberikan oleh hukum untuk memanfaatkan sumberdaya alam termasuk tanah;

[w] Syamsul Rizal. *Kebijaksanaan Agraria Sebelum dan Sesudab Keluamya UUPA.* Fakultas Hukum Bagian Hukum Pcrdata, Universitas Sumatera Utara. Medan, 2003-

[w] Bushar Muhammad. *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar*, Pradnya Paramiia, Jakarta, 1988.

3. hak tersebm memiliki wilayah (yurisdiksi) di lempal hidup para warga masyarakatnya;
4. hak tersebm berlaku terhadap masyarakat hukum adat maupun masyarakat pada umumnya (berlaku ke dalam dan ke kiar);
5. terdapat ikatan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah;
6. mempunyai norma hukum yang mengatur hubungan antar masyarakat hukum adat dengan wilayah dimana sumberdaya alam tersebm berada; dan
7. memiliki istitusi/lembaga yang melakukan pcngawasan atas pemanfaatan tanah ulayat.

2. Subjek Hukum Hak Ulayat

Dalam kapasitas sebagai pembentuk dan pelaksana suatu norma, masyarakat ditempatkan pada posisi yang dominan dalam konteks hak ulayat, karena semua bentuk atau hukum yang ditetapkan pada akhimya bermuara pada kepentingan masyarakat. Soepomo setelah mengutip pendapat van Vollenhoven yang disampaikan pada tanggal 2 Oktober 1901, menyatakan bahwa untuk mcngetahui hukum, maka terutama perlu disclidiki tentang hukum buat waktu apabilapun dan di daerah manapun, sifat dan susunan badan-badan persekutuan hukum, dimana orang-orang yang dikuasai hukum itu hidup sehari-hari.[49]

Dalam hukum adat atau hukum apapun masyarakat sangat memiliki arti yang sangat penting sebagai endapan kenyataan sosial.[50] Karena itu, Soerjono Soekanto menyebutkan masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama, yang warga-warganya hidup bersama untuk jangka waktu yang cukup lama, sehingga menghasilkan kebudayaan. Masyarakat merupakan suatu sistcm sosial yang inenjadi wadah dari pola-pola interaksi sosial atau hubungan interpersonal maupun hubungan antar kelompok sosial.[51] Untuk itu dalam hukum adat dapat disimpulkan bahwa suatu masyarakat hukum adat dapat terjadi dalam suatu bingkai kedaerahan yang kita kenal dengan asas teritorial dan berdasarkan keturunan (asas geneologis? atau gabungan tentorial dan geneologis.[52]

Masyarakat hukum adat dapat dikatcgorikan berdasarkan teritorial, yakni susunan berasaskan lingkungan hubungan darah, dimana anggota masyarakatnya merasa bcrsatu dan oleh sebab itu merasa bersama-sama merupakan kcsatuan masyarakat hukum adat yang Ijersangkutan, karcna ada ikatan antara mereka masing-masing dengan tanah tempat tinggal. Jadi unsur yang mempersatukan anggota masyarakat adalah ikatan antara orang dengan tanah yang didiami sejak kelahirannya, didiami oleh orang tua dan bahkan sejak nenek moyang mereka secara turun temurun. Untuk itu, pada masyarakat kategori ini, ikatan dengan tanah (wilayah) merupakan inti dari asas teritorial.

---

[49] Soepomo, *op. cit.,* p. 49.

[w] Ter Haar, *op. cit.,* p. 7.

[45] Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia.* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, p. 91-

[52] Soepomo, *op. cit.,* p. 51.

Hubungan dengan masyarakat hukum adat yang strukturnya berdasarkan teritorial, dikenal ada 3 (tiga) jenis masyarakatnya, yakni: (1) masyarakat hukum desa; (2) masyarakat hukum wilayah (perse- kutuan desa); dan (3) masyarakat hukum serikat desa (perserikatan desa). Masyarakat hukum desa merupakan sekumpulan/ golongan orang yang hidup bersama berasaskan pandangan hidup, cara hidup dan sistem kepercayaan yang sama, menetap pada suatu tempat kediaman bersama dan merupakan satu kesatuan, suatu tata susunan, yang lertentu, baik keluar maupun ke dalam. Masyarakat hukum ini termasuk kesatuan terkecil yang terletak di luar wilayah desa yang sebernanya dan tunduk pada pejabat kekuasaan desa. Masyarakat hukum wilayah sebagai suatu kesatuan sosial yang wilayahnya meliputi beberapa masyarakat hukum desa sebagai satu kesatuan. Masyarakat ini mempunyai kesatuan teritorial lebih tinggi dibanding- kan dengan masyarakat hukum desa. Bushar Muhammad,[53] me- nyatakan hukum desa merupakan masyarakat hukum bawahan yang juga memiliki harta benda, menguasai hutan dan rimba yang terletak di antara masing-masing kesatuan yang tergabung dalam masyarakat hukum wilayah. Sedangkan masyarakat hukum serikat desa merupakan suatu kesatuan sosial teritorial dibentuk atas dasar kerja sama diberbagai bidang kehidupan demi kepentingan masyarakat yang tergabung dalam serikat tersebut.

Salah satu sifat khas dari hak ulayat pada masyarakat hukum adat yakni *komunalistik religius* dimana memungkinkan penguasaan tanah secara individu, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan[54]. Unsur kebersamaan ini merupakan hak bersama masyarakat hukum adat atas tanah yang

[53] Bushar Muhammad, op. *cit.,* p. 30.
[54] Boedi Harsono, op. *cit.* ,p.!80.

kita kenal dengan hak ulayat, sekaligus bersifat religius karena tanah hak ulayat yang diperoleh warga masyarakat diyakini sebagai karunia Tuhan yang diberikan kepada nenek moyang mereka sampai pada generasi selanjutnya.

Pemanfaatan hak ulayat dilakukan olch para warga sebagai anggota kelompok masyarakat hukum adat (baik teritorial maupun geneologis). Masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan sebagian tanah kepunyaan bersama guna memenuhi kebutuhan keluarga. Penguasaan hak dapat berlangsung sementara waktu, bisa dilakukan sampai tanpa batas waktu (hak milik) secara individual. Tidak ada kewajiban untuk melakukan penguasaan dan pemanfaatan secara kolektif/kelompok namun, hal itu dapat dilakukan sepanjang yang bersangkutan menginginkannya. Walaupun ada hak individu, bukan berarti tanah tersebut bersifat pribadi semata-mata, harus disadari bahwa yang dikuasai dan digunakan itu adalah sebagian dari tanah bersama. Imam Ruchiyat menulis bahwa hak ulayat tidak dapat dilepaskan kecuali untuk sementara waktu, guna kepentingan anggota-anggotanya atau mungkin orang asing[55]. Sifat penguasaan yang demikian itu pada dirinya mengandung apa yang disebut unsur kebersamaan[56].

Tanah bersama tersebut bukan hanya diperuntukan bagi peme- nuhan kebutuhan suatu generasi, tetapi diperuntukan sebagai unsur pendukung utama dalam kehidupan dan penghidupan generasi yang terdahulu, sekarang dan yang akan dateng. Maka tanah tersebut wajib dikelola dengan baik dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan bersama dan kebutuhan para warga masing-masing dan keluargannya. Dengan demikian hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut disam- ping mengandung hak kepunyaan bersama atas tanah bersama para anggota ateu warganya termasuk hukum perdata, dan mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur penguasaan, pemeliharaan, peruntukan, dan penggunaannya termasuk dalam bidang hukum publik.

Menyadari bahwa masyarakat tidak mungkin dapat melakukan pengaturan, penggelolaan dan pemimpinan penguasaan dan pe- manfaaten secara bersama-sama, maka tugas-tugas tersebut dialihkan kepada para pemuka masyarakat atau kepala adat bersama dengan

[55] Imam Ruchiyat, *Politik Pertanaban Scbclum dan Sesudah Berlaktmya UUPA,* Alumni, Bandung, 1992, *op. cit.* p. 32.

Boedi Harsono, *op. cit.,* p. 182.

tetua adat. Menunit Boedi Harsono pelimpahan tugas dan wewenang yang termasuk bidang hukum publik tidak melipuli dan tidak pula mempengaruhi hubungan hukum dengan tanah beraspek hukum perdata. Hak kepunyaan tanah bersama tetap ada pada masyarakat hukum adat bersangkutan dalam arti ada pada warga bersama dan tidak beralih kepada Kcpala Adat.[57]

Berpijak pada pcngertian yang dikemukakan para pakar, menurut penulis bahwa hak ulayat atas tanah merupakan hak kepunyaan bersama (kolekiD atas wilayah sebidang tanah yang digunakan masyarakat secara terus menerus sebagai tempat mencari nafkah hidup. Agar pemanfaatannya tidak menimbulkan konfiik dikemudian hari, maka pengurusannya diserahkan kepada sekelompok orang (tetua adat) untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan pemanfaatannya, sekaligus mengurus keberlangsungan hak ulayat atas tanah. Sedangkan subjek dari hak ulayat atas tanah adalah masyarakat hukum adat yang bersangkutan maupun orang di luar masyarakat hukum adat, yang pemanfaatan tanahnya dilakukan berdasarkan ijin dari penguasa adat.

Selain subjek hak ulayat berupa masyarakat atau individu juga dikenal badan hukum sebagai pihak yang diberik wewenang dan tugas untuk melakukan pemeliharaan, pemanfaatan terhadap sumber daya alam yang dimiliki, sekaligus mengatur hubungan hukum antara masyarakat dengan sumber daya tersebut, dengan tujuan agar pemanfaatannya tetap lestari dan tidak menimbulkan konfiik.

3- *Objek Hak Ulayat*

Objek hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkup wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan baik yang sudah mempunyai hak di atas tanah tersebut maupun yang belum, dengan demikian dalam lingkup hak ulayat tidak mengenal adanya tanah yang *res nullius,* sehingga tanah yang ada dalam wilayah masyarakat pasti ada pemiliknya. Penentuan batas hak ulayat masyarakat hukum adat menjadi persoalan, karena tidak dapat ditentukan secara pasti. Biasanya penentuan batas tanah dilakukan dengan memperhatikan keadaan alam yang ada disekitarnya. Batas-batas tersebut misalnya dengan pohon, tanaman atau benda-benda lain yang ada disekitarnya serta dapat bertahan dalam jangka waktu lama.[58] Hak diperoleh atas tanah dapat berupa hak ulayat, membuka tanah *(ontiginnings-recbt),* memungut hasil hutan atau hak menikmati *(genolrecbt),* hak pakai *(gebruiksrecfri),* hak milik adat *(jnlandscb bezitrecbl),* hak menuingut hasil hutan *(.zemelrecbt),* hak menebang pohon/hutan *(kaprechi),* hak berburu *(jacbtrecb),* dan sebagainya.[59]

Menurut Teer Haar, objek dari hak ulayat berlaku baik atas tanah, maupun atas perairan (sungai dan pantai) dan juga atas tanaman yang tumbuh sendiri (pohon-pohon lebah, pohon buah-buahan, dan pohon untuk pertukangan) beserta atas binatang-

---

«ibid., p.p.. 182-183.
* *ibid.,* p. 186.
" H.M.G. Ohorellah, *op.cot.,* p.p.. 5-6.

binatang yang hidup liar.[60] Objek hak ulayat berbeda pada masing-masing daerah hukum adatnya. Terdapat daerah yang memiliki objek hak ulayat seperti di atas, termasuk, lahan perkebunan, alat-alat pusaka, kuburan, dan tempat-tempat yang dianggap keramat.

C HUBUNGAN HUKUM ANTARA MASYARAKAT HUKUM ADAT DENGAN HAK ULAYAT

Hubungan hukum hak ulayat antara tanah dengan masyarakat pada masyarakat hukum adat dapat dikelompokan dalam 2 (dua) bentuk, yakni hubungan hukum secara internal, dan secara ekstemal. Boedi Harsono menggunakan istilah berlaku ke dalam dan berlaku ke luar. Hubungan hukum ini dimaksudkan agar dalam penggunaan hak ulayat tidak menimbulkan perselisihan baik antara masyarakat hukum adat maupun antara masyarakat hukum adat dengan para warga lain di luar komunitas adat tersebut.

1. Hubungan Hukum Hak Ulayat Secara Internal

Pengaturan pengelolaan hak ulayat dimaksudkan untuk me- njaga keseimbangan kepentingan antara warga, maka ditujuk kepala adat untuk memelihara, mengatur, mengolah serta memanfaatkan tanah ulayat secara efektif dan efisien. Kewajiban diemban oleh para penguasa adat yang bersumber dari hak ulayat adalah untuk mening- katkan kesejahteraan dan melindungi kepentingan masyarakat hukum, sekaligus mencegah dan menyelesaikan timbulnya perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah hak ulayat. Melalui kewajiban tersebut, secara tidak langsung masyarakat hukum adat telah menyerahkan kewenangan yang dimiliki kepada penguasa adat

[M] Ter Haar, *op. cit.* p. 65.

guna mengelola kepentingan niereka dengan pembatasan-pem- batasannya. Boedi Harsono menyebutkan pembatasan tersebut seperti pada asasnya tidak diperbolehkan penguasa adat mcngalihkan seluruh atau scbagaian tanah wilayahnya kepada siapapun. Walaupun demikian ada pengccualiannya seperti berwewenang untuk menunjuk hutan-hutan tertentu sebagai hutan cadangan yang tidak boleh dibuka oleh siapa pun, menunjuk tanah tertentu untuk dipakai keperluan umum atau keperluan bersama seperti untuk kuburan, tempat pengembalaan, tempat ibadah dan sebagainya.[61]

Secara konseptual, di alas tanah hak ulayat terdapat hak dan kewajiban dari masyarakat hukum adat. Hak tersebut antara lain ber- kaitan dengan keleluasan untuk membuka tanah dan mempergunakan tanah dalam wilayah hukumnya. Warga dapat membuka tanah tanpa melakukan pembayaran kepada penguasa adat, kecuali pembukaan lahan untuk perdagangan, maka yang bersangkutan diperlakukan seperti orang asing dan diwajibkan menyerahkan sepersepuluh dari hasil yang diperoleh kepada penguasa adat.

Kewajiban masyarakat hukum adat terhadap tanah hak ulayat juga diharapkan tidak melahirkan konflik antarwarga hukum adat, karena itu keseimbangan pengelolaan sangat diperlukan dalam pemanfaatannya. Bagi masyarakat yang akan menggunakan tanah, diharuskan memberitahukan kepada penguasa adat, agar tidak terjadi tumpang tindih *(overlapping)* dalam pemanfaatan. Pemberitahuan ini bukan bersifat permintaan izin.

Pemanfaatan tanah hak ulayat biasanya digunakan untuk kebun, ladang, sawah, perumahan dan sebagainya dengan hak pakai atau bahkan dikuasai dengan hak milik. Bagi masyarakat yang me- nguasai tanah dengan hak milik tetap diakui dalam prinsip hak ulayat, akan tetapi sangat tergantung pada kenyataan apakah tanah tersebut dikuasai dan dimanfaatkan secara terus-menerus ataukah hanya semenlara waktu.

Pengakuan penguasaan hak ulayat dengan hak milik memberi- kan konsekuensi bahwa hakum adat selain mempunyai prinsip penguasaan tanah secara komunal (bersama-sama), juga diakui hak- hak perorangan. Hubungan kedua hak tersebut bersifat timbal balik dimana semakin dimanfaatkannya tanah secara perseorangan maka semakin kuat hubungan tanah dengan yang bersangkutan, dan sebaliknya semakin berkurang usaha dilakukan di atas tanah tersebut, maka semakin kuat link ulayat yang ada. Hubungan antani link ulayat dengan hak individual merupakan hubungan yang lemur, llcksilxrl Semakin kuat hak individual alas tanah maka semakin leinah daya berlakunya hak ulayat atas tanah tersebut, dan sebaliknya. I Ink |>erse- orangan ini akan lenyap dan tanah akan kembali dalam kekuasaan hak ulayat jika tanah ditcrlantarkan/menjadi belukar atau hutan kembali.*

Terjadinya hak atas tanah diatas hak ulayat dijelaskan Muchsin," sebagai berikut.

Pada masa lalu orang membuka tanah dimulai dengan membcri tanda mebali,

[61] Boedi Harsono, *op. cit.,* p. 187.
[M] Achmad Sodiki, *op cit.*. p. 22.
[M] Muchsin, *op. cit.* p. 38.

yaitu landa akan membuka tanah berupa tanda silang atau lengkungan yang tcrdiri atas rotan atau barnbu yang dipasang diatas pohon atau berupa dahan kayu yang diikat dengan tali rotan atau tali ijuk yang ditegakan diatas tanah legalan. Dengan membcrikan tanda-tanda terscbut maka timbulah hak untuk mengusahakan sebidang tanah yang biasa disebut dengan hak membuka tanah. Bila dikcmudian hari seseorang tcnis mem- buka/mengerjakan dan dijadikan tanah perladangan untuk ditanami palawija dan sebagainya, maka status tanahnya mening- kat menjadi hak pakai atau hak mengusahakan tanah. Tetapi jika tanah tersebut tidak diteruskan penggarapannya sedangkan tanda masih tctap terpasang di atas pohon, maka yang ada hanyalah hak atas pohon, tidak ada hak atas tanah.

Untuk meningkatkan status tanah menjadi hak milik, maka tanah tersebut harus dikclola terns menerus. Jika tanah dibiarkan atau ditinggalkan hingga menjadi semak belukar atau menghutan kembali maka status tanah hak milik atas tanah itu menjadi hilang, dan yang masih tinggal hanyalah hak utama *(voorkeiirsrechf)* untuk mengusahakannya kembali menjadi hak milik. Hak utama itu juga akan hilang apabila lahan tanah tersebut diterlantarkan sehingga menghutan seperti sc- diakala, dengan sendirinya status tanah itu kembali menjadi hak ulayat.

Jika kedudukan atau posisi hak ulayat menjadi kuat, maka menunjukkan bahwa hak pcrorangan makin melemah, yaitu ditandai dengan tidak dimanfaatkannya tanah tersebut atau teiah tumbuh hutan belukar. Konsekuensinya, tanah yang dikuasai individu tersebut akan kembali kepada masyarakat hukum adat, dan dapat dikclola lagi

oleh masyarakat adat atau anggota masyarakat adat lainnya. Prinsip ini menandakan bahwa hukum adat tidak mengakui adanya tanah terlantar karcna tanah harus dimanfaatkan sccara efektif untuk kebutu- han hidup masyarakat. Pada awalnya, menurut hukum adat, batas waktu penentuan tanah terlantar atau tidak lagi dikelola dapat dilihat dari kriteria tentang kondisi tanah tersebul, yaitu tampak tidak dimanfaatkan dan telah tumbuh hutan belukar. Dengan demikian, tidak adanya batas waktu yang pasti kapan seseorang tidak lagi memanfaatkan tanah. Namun setelah ada pulusan Mahkamah Agung pada tanggal 24 September 1958, yakni melalui Pulusan Mahkamah Agung Nomor 329/K/Aip/1957 yang memutuskan bahwa "berdasarkan ke- laziman adat yang berlaku di wilayah Padang Lawas, sawah yang ditinggalkan 5 tahun berturut-turut dianggap menjadi tanah kosong, sehingga penguasaan oleh orang lain sudah berlangsungnya masa 5 tahun adalah sah, jika diperoleh dari yang berhak membcrikannya",[62] [63] maka ada batasan mengenai kriteria tanah tcrlantas di masyarakat adat.

Uraian di alas memberikan gambaran bahwa dalam hukum adat khususnya hak

[62] Soebekti dan Tamara, *Kumpulan Pulusan Mabkamab Agung Mengenai Hukum Adat*, Gunung Agung, Jakarta, 1961, p. 214.

[63] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia..., op. cit.* p. 190.

ulayat mengandung prinsip kebersamaan atau fungsi sosial atas tanah. Masyarakat diberikan wewenang untuk mem- buka, menguasai, dan meng-hak-i tanah bukan sekedar untuk dipunyai, melainkan dengan tujuan diusahakan dan dimanfaatkan bagi pcmcnuhan kebutuhan diri, keluarga dan masyarakatnya melalui suatu asas itikad baik. Untuk itu, tanah harus dimanfaatkan secara efisien, tidak diperkenankan adanya tanah terlantar, dengan kata lain tidak hanya diberikan wewenang, tetapi juga diberikan kewajiban kepada empunya untuk mengusahakan dan menjaga tanah.

2. Hubungan Hukum Hak Ulayat Secara Eksternal

Selain warga masyarakat hukum adat yang dapat memanfaat- kan tanah yang ada dalam wilayah hukumnya, juga dapat diberikan kepada orang lain yang berada diluar masyarakat hukum adat yang bersangkutan jika diijinkan oleh penguasa adat. Orang asing dapat membuka tanah, mengambil hasil hutan berburu dan sebagainya, namun harus memberikan sesuatu barang yang disebut*pengisiadat.* ™ Hak ulayat tidak dapat dilepaskan kepada orang asing kecuali untuk

sementara waktu, dan yang bersangkutan harus memberikan kompensasi berupa pembayaran cukai *(Jjeffingeii)* alas penghasilan yang hilang kerena pelepasan tanah tersebut kepada masyarakat ditempat tanah ulayat tersebut terletak.[64] Besarnya *pengisi adat* dilakukan dengan pembagian sebagian atau sepersepuluh dari hasil yang diperoleh.

Izin yang diberikan kepada orang asing biasanya dalam jangka waktu yang tidak lama, umumnya untuk sekali panen. Jangka waktu ini diberikan sesuai dengan tujuan pemberian izin tersebut yang hanya khusus membuka tanah untuk dimanfaatkan bagi tanaman yang mem- punyai jangka waktu pendek. Bagi orang asing, izin yang diberikan hanya dengan hak pakai, hak milik tidak diperuntukan bagi orang asing. Bila orang asing membuka tanah, mengambil hasil hutan dan sebagainya tanpa izin dari penguasa adat maka yang bersangkutan dapat dikenakan pidana berdasarkan hukum adat. Proses dan tata cara mengadili sangat tergantung pada masing-masing daerah.

[M] Imam Ruchiyat, *op. ciL* p. 32.

'gufff

PENGAKUAN DAN PERUNDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DI INDONESIA

A. KONSEPSI PENGAKUAN DAN PERUNDUNGAN

Secara terminologis, "pengakuan" *(erkenning)* berarti proses, cara, perbuatan mengaku atau mengakui,[1] sedangkan kata "mengakui" berarti menyatakan berhak.[65] [66] [67] Pengakuan dalam konteks ilmu hukum internasional, misalnya terhadap keberadaan suatu negara/pemerin- tahan biasanya mengarah pada istilah pengakuan de facto dan de yure. Pengakuan yang secara nyata terhadap entitas tertentu untuk menjalankan kekuasaan efektif pada suatu wilayah disebut dengan pengakuan *de facto.* Pengakuan *de facto* adalah pengakuan yang bersifat sementara, karena pengakuan ini ditunjukkan kepada kenyataan-kenyataan mengenai kedudukan pemerintahan yang baru, apakah ia didukung oleh rakyatnya dan apakah pemerintahannya efektif yang menyebabkan kedudukannya stabil. Jika kemudian bisa dipertahankan terus dan makin bertambah maju, maka pengakuan *de facto* akan berubah dengan sendirinya menjadi pengakuan *de jure.* Pengakuan *de jure* bersifat tetap yang diikuti dengan tindakan- tindakan hukum lainya? Sedangkan pengakuan secara hukum *jure)* adalah pengakuan suatu negara terhadap negara lain yang diikuti

[1] Departemen Pendidikan Nasional. 2001. *op cit,* p. 24.
[66] *Ibid.,* p. 23.
[5] Moh. Kusnardi dan Bintan R. SaragiK, *op cit,* p. 82-83-

dengan tindakan-tindakan hukum tertentu, misalnya pembukaan hubungan diplomatik dan pembuatan perjanjian antarkedua negara.

Dalam buku *General Theory of Law and Slate,* Hans Kelsen,[68] menguraikan rerminqlogi "pengakuan" dalam kaitannya dengan keberadaan suatu negara scbagai bcrikut.

> Terdapat dua tindakan dalam suatu pengakuan yakni tindakan politik dan tindakan hukum. Tindakan politik mengakui suatu negara (baca: keberadaan masyarakat hukum adat - penulis) berarti negara mengakui berkehendak untuk mengadakan hubungan-hubungan politik dan hubungan-hubungan lain dengan masyarakat yang diakuinya. Sedangkan tindakan hukum adalah prosedur yang dikemukakan di atas yang ditetapkan oleh hukum intemasional (baca hukum nasional, kursif penulis) untuk menetapkan fakta negara (masyarakat adat, kursif penulis) dalam suatu kasus konkrit.

Berdasarkan rujukan di atas, dalam kaitannnya dengan pcnger- tian pengakuan dan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat atas tanah, maka penulis berpendapat bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat atas tanah mengarah pada pengertian pengakuan dari negara/pemerintah baik secara politik maupun secara hukum, melalui pengaturan hak dan kewajiban pemerintah dalam memberikan penghormatan, kesempatan dan perlindungan bagi berkembangnya masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang dimiliki dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengakuan tersebut menunjukkan bahwa negara/pemerintah telah mengakui, menyatakan sah/benar atau menyatakan masyarakat hukum adat berhak atas sumberdaya alam yang dimiliki dan mewajib- kan pemerintah untuk melindungi hak-hak tersebut dari ancaman/ gangguan pihak lain. Pengakuan tersebut merupakan pengakuan yang diformulasikan dalam bentuk hukum negara terhadap hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber daya alam lainnya.

Pengakuan melalui hukum negara (hukum positif), menurut Austin diartikan sebagai hukum yang dibuat oleh orang atau lembaga- lembaga yang memiliki kedaulatan, dan pengakuan tersebut diberlakukan terhadap anggota-anggota masyarakat politik yang merdeka *(indenpendent political society).* Anggota masyarakat tersebut mengakui kedaulatan atau supremitas yang dimiliki orang atau

[68] Hans Kelsen, *op cil.,* p. 222.

lembaga-lembaga pembuat hukum yang bersangkutan. Dengan demikian, kebiasaan, menurutnya hanya akan berlaku sebagai hukum jika undang-undang menghendaki atau menyatakan dengan tegas atas keberlakuan kebiasaan tersebut.[69]

Konscpsi Austin tentang penetapan melalui hukum negara sebagai satu-satunya hukum yang mengatur kehidupan masyarakat, tersebut dikritik oleh para pengikuti mazhab sejarah yang mcyakini bahwa setiap masyarakat memiliki ciri khas masing-masing tergantung pada riwayat hidup dan struktur sosiai yang hidup dan berkembang untuk mengatur kepentingan-kepentingan mereka. Menurut Friedrich Carl von Savigny (sebagai tokoh utama madzhab sejarah) bahwa hukum merupakan salah satu faktor dalam kehidupan bersama suatu bangsa seperti bahasa, adat, moral, tatanegara. Oleh karena itu, hukum adalah sesuatu yang bersifat supra individual, suatu gejala masyarakat. Tetapi suatu masyarakat lahir dalam sejarah, berkembang dengan sejarah, dan lenyap dalam sejarah. Lepas dari perkembangan masyarakat tidak terdapat hukum sama sekali.[70] [71] Friedrich Carl Von Savigny melihat hukum sebagai fenomena historis, sehingga keberadaan setiap hukum adalah berbeda, bergantung kepada tempat dan waktu berlakunya hukum. Hukum harus dipandang sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa *(volksgeisi)*[1]. Asumsi yang digunakan von Savigny terhadap pemyataan tersebut adalah sebagai berikut.

1. Ada keterkaitan antara sejarah dengan hukum, sehingga hukum bukanlah disusun atau diciptakan oleh orang, hukum tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan rakyat, namun perkembangan hukum itu sendiri pada dasarnya adalah adalah diluar kesadaran dan merupakan proses yang organis.
2. Hukum berkembang dari pandangan yang sederhana, dipahami sebagai hubungan hukum dalam masyarakat primitif, berkembang menjadi hukum yang kompleks dalam peradaban modern. Kesadaran masyarakat ini tidak dapat dimanifestasikan dirinya sendiri secara langsung melainkan direpresentasikan para ahli hukum yang memformulasikan prinsip-prinsip hukum secara teknis. Para ahli hukum ini hanya merupakan organ dari kesadaran hukum masyarakat, yang terbatas pada tugasnya untuk menangkap bahan- bahan hukum mentah yang mereka temukan dalam masyarakat.[72]

' Austin, dalam Otje Salman Soemadiningrat, *op cit.*, p. 2.

[70] Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kanisius, Yogjakarta, 1982, p.118

[71] Otje Salman Soemadiningrat, *op cit*, p. 3

•Theo Huijbers, *opcit.,* p.118

3. Hukum-hukum tidak memiliki validitas dan atau tidak dapai di- terapkan secara universal, karena setiap masyarakat telah inein- bangun hukumnya sendiri, tata kramanya, adat istiadatnya dan bahasanya sendiri. Dengan demikian, satu-satunya somber hukum adalah kesadaran hukum masyarakat yang diwujudkan baik dalam hukum kebiasaan mamupun undang-undang, antara keduanya adalah sederajad, karena hakikat Undang-Undang adalah kebiasaan yang diformalkan.[* 73]

Konsep hukum yang hidup di dalam jiwa masyarakat (po/Zsgew()dari Friedrich Carl Von Savigny, dipertegas oleh penggagas sosiologi hukum Eugene Ehrlich yang menyebutkan dengan fakta- fakta hukum *(fact of lau>)* dan hukum yang hidup dalam masyarakat *(living law of people).* Untuk itu, teori *living law* dari Eugene Ehrlich menyatakan dalam setiap masyarakat terdapat aturan-aturan hukum yang hidup *(living law).* Semua hukum dianggap sebagai hukum sosial, dalam arti bahwa semua hubungan hukum ditandai oleh faktor- faktor sosial-ekonomi. Kcnyataan hukum sosial yang melahirkan hukum, termasuk dunia pengalaman manusia, dan dengan demikian ditanggapi sebagai ide normatif. Terdapat empat jalan agar kenyataan- kenyataan yang anormatif menjadi normatif yakni:

1) . kebiasaan;
2) . kekuasaan efektif;
3) . milik efektif; dan
4) . pemyataan kehedak pribadi.

Kenyataan sosial lebih dilihat dari aspek ekonomi, dimana ckonomi merupakan basis seluruh kehidupan manusia, maka ekonomi bersifat menentukan bagi aturan kehidupan. Dari kebutuhan ekonomi, manusia menjadi sadar, lalu timbul hukum secara langsung, itulah hukum yang hidup *(living law),* sebab hukum tidak merupakan suatu aturan di atas anggota-anggota masyarakat, melainkan diwujudkan dan diungkapkan dalam kelakuan mereka sendiri.[74 75]

Kaitan dengan pembentukan hukum dalam masyarakat (dalam arti bukan hukum negara), menurut Sally F. Moore," bahwa hukum

[73] W, Friedmann, *Legal Theory,* Stevens & Sons Limited, London, I960, p. 160.
[74] Theo Huijbers, *op cit,* p 213-214
[75] Tamanaha Brian, *Tbe Folly of The Concept ofLegal Pluralism, opcit,* p. 5-48.

dipelajari sebagai proses sosial yang berlangsung dalam kehidupan masyarakat, sehingga berkcsimpulan dengan teorinya mengenai pembentukkan aturan dengan disertai pemaksa dalam kelompok- kelompok sosial yang diberi label *the semi-outonomous sosial field. Legal pluralism refers to the normative heterogeneity attendant upon the fact that sosial action always takes place in context of multiple, overlapping semi-outonomous social field.*

Menunii penulis, pengakuan hak masyarakat hukum adat atas tanah tidak hanya terbatas pada bentuk pengakuan dalam hukum negara, tetapi karena secara faktual masyarakat Indonesia bersifat menjemuk (plural),[76] [77] [78] [79] maka pengakuan juga dapat diperoleh melalui hukum yang hidup dalam masyarakat yaitu hukum adat. Hal ini selaras dengan pendapat van Vollenhoven bahwa sistem pemberlakuan hukum adat tidak didasarkan pada pcraturan-peraturan yang dibuat olch pemerintah atau alat kekuasaan lainnya, yang menjadi sendinya dan diadakan sendiri oleh kekuasaan Belanda, melainkan pada tindakan-tindakan yang oleh adat dan olah masyarakat dianggap patut dan mengikat, disamping itu penduduk memiliki keyakinan yang sama menyatakan bahwa aturan-aturan adat harus dipertahankan oleh kepala adat dan petugas-petugas lainnya dan memiliki sanksi?[3] Pendapat van Vollenhoven di atas, tentunya tidak sejalan dengan sejarah masyarakat hukum Indonesia, sejak jaman Belanda berdasar- kan ketentuan Pasal 131 IS, bahwa hukum adat diakui sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan bangsa Belanda. Kemudian dalam Pasal 15 *Algemene Bepalingen van Wetgeving* (AB), bahwa kebiasaan hanya dapat disebut hukum apabila Undang-Undang menyebutnya.

Pengakuan bersyarat" sebagaimana tertuang dalam ketentuan tersebut di atas, terus terjadi sejak Indonesia merdeka sampai saat ini. Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA merupakan salah satu contoh pengakuan bersyarat yang diberikan kepada masyarakat hukum adat beserta kekayaannya." Keinudian pcngakuan tersebut diletapkan juga sebagai hak asasi manusia yang cfiruinuskan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 (disahkan pada perubahan ke dua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000) bahwa identitas budaya dan masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Sedangkan pada perubahan ke empat UUD 1945 ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (1), bahwa Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.'[5]

---

[76] Menurvt Moch Munir, *op cil* p. 3-4, bahwa kemajemukan masyarakat terjadi karena berbagai sebab yakni adanya berbagai macam suku bangsa dan agama yang dianut oleh masyarakat, adanya ikatan bersifat primordial dan pengalaman historis yang berbeda dari masyarakat yang bersangkutan. Kemajemukan masyarakat tersebut mengakibatkan terjadinya pluralisme hukum dalam bidang sosial budaya dan hukum yang dapat berpengaruh terhadap perubahan-perubahan yang sedang berlangsung.

[79] van Vollenhoven, dalam Otje Salman, *op cit,* p.10

Melalui klausula persyaratan pemberlakukan di atas, dapat dimaknai bahwa di Indonesia telah terjadi penundukan hukum adat terhadap hukum negara yang oleh Griffiths disebut sebagai pluralisme hukum yang lemah *(weak lawpluralism),* karena hukum adat hanya dapat berlaku, jika keberadaannya diakui oleh hukum negara. Hal ini oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai keangkuhan hukum (negara), karena hukum adat itulah yang sebenarnya menentukan apa yang boleh terjadi di NKRI, termasuk eksistensi hukum adat.[80] [81] [82] [83] Senada dengan hal tersebut, Soetandyo Wignyosoebroto," mengemu- kahan bahwa penetapan syarat terhadap keberlakuan hukum adat di atas merupakan langkah mundur bahkan lebih mundur dari sifat kolonialisasi Belanda.

Penundukan pemberlakuan hukum adat terhadap hukum negara menunjukkan bahwa hukum negara lebih unggul (superior)

" Pasal 3 UUPA bahwa dengan mengingat kctcntuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat *sepanjang menurut kenyataannya masib ada* harus *sedemikian rupa sebingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara* yang berdasarkan atas pcrsatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan- peraturan lain yang lebih tinggi.

[81] Penjabaran lebih lanjut terdapat dalam berbagai produk hukum seperti Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009 jo. Peraturan Presiden Nomor 39 tahun 2005 tentang RKP 2006.

[82] Satjipto Rahardjo, *op cit*, p. 4.

[11] Soetandyo Wignyosoebroto, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat,* Makalah dalam Lokakarya Nasional Inventarisasi Masyarakat Adat, Kerja Sama Mahkamah Konstilusi, Komnas HAM, Depdagri, 4-6juni 2005, Jakarta.

dibandingkan dengan hukum adat. Bagi Indonesia, hal tersebut sesuai dengan salah satu pilihan sebagai mana dikemukakan oleh Achmad Sodiki bahwa jika pilihan pengakuan hukum adat di bawah ketentuan hukum Undang-Undang, maka keberadaan hukum adat bergantung pada belas kasihan Undang-Undang (hukum negara). Dengan demikian, berlakunya hukum adat harus tidak mengandung unsur bertentangan dengan peraturan perundang-undangan negara. Konsepsi inilah yang dianut oleh UUPA, dimana hukum adat dianggap terdapat kekurangan yang harus dibersihkan dengan menggunakan kriteria hukum nasional. Jadi, hukum nasional dianggap sebagai superior dibandingkan dengan hukum adat.'[8]

Dalam rangka penempatan hukum adat dibawah hukum negara, Achmad Sodiki berpendapat bahwa ada dua jenis hukum adat, yakni:

a. hukum adat yang identik dengan hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa dengan persyaratan sebagaimana disebut dalam Pasal 5 UUPA, dan
b. hukum adat yang berlaku pada masyarakat-masyarakat hukum adat termasuk hak ulayat dan hak-hak yang serupa sepanjang menurut kenyataannya masih ada yang tidak berlaku pada masyarakat hukum adat yang lain. Secara politis hukum adat yang pertama berupa segala ketentuan hukum tertulis yang terbilang dalam pengertian *state law*, karena sekalipun hal itu dinyatakan sebagai hukum adat, tetapi jelas merupakan produk legislatif, yang lebih nampak sebagai *the commands of the souvereign.* Hal yang kedua merupakan jenis hukum adat yang merupakan produk masyarakat yang bersangkutan berdasarkan kesadaran hukumnya. Hukum adat demikian merupakan ketentuan yang mengakomo- dasikan kebutuhan dan kepentingan hukum warga masyarakat[84] [85]. Hukum ini, merupakan *represent a reasonable order of society which is accepted and observed by the large mayority of the people because it corresponds to the basic interests and needs.*[86]

Posisi hukum negara lebih superior dibandingkan dengan hakum adat dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia, telah menimbulkan berbagai permasalahan, terutama berkaitan dengan hak- hak tradisional masyarakat hukum adat. Akibat ketimpangan penataan

[84] Achmad Sodiki, *op cit,* p. 103.
[l] Achmad Sodiki, *op cit.,* p 7
«Ibid.,

stniktur ngrnria, maka MPR menerbilkan Ketetapan MPR No. 1X/MPR/ 2001 yang mengamanatkan agar pembaruan agraria dilakukan dengan mengakui, menghonnati, dan melindungi hak inasyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria. Penja- baran dari Tap MPR No. IX/MPR/2001 tersebut, melalui Keputusan Presiden No. 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional dalam Bidang Pertanahan *jo.* Peraturan Menteri Agarai No 5 Tahun 1999 yang menyerahkan sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kota/kabupaten,[87] termasuk penyelesaian hak ulayat masyarakat hukum adat. Pertimbangan penyerahan kewenangan ini, karena dianggap daerahlah yang lebih mengetahui kondisi masyarakatnya. Penyerahan urusan hukum adat kepada Pemerintah Daerah juga terdapat pada tataran undang-undang, seperti yang dirumuskan dalam UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua *jo.* UU No. 32 Tahun 2004 tentang Peme- rintahan Daerah.

Berkaitan dengan “pengakuan bersayarat" sebagaimana terdapat dalam berbagai produk hukum pemerintah Inodonesia di atas, penulis berpendapat, bahwa hal tersebut dapat dikelompokan dalam dua bentuk pengakuan, yakni “syarat keberadaan", dan “syarat pelaksanaannya". “Syarat keberadaan" menunjuk pada kondisi bahwa hak ulayat diakui sepanjang menurut kcnyataannya masih ada, sehingga bagi daerah yang tidak lagi terdapat hak ulayat, maka tidak diperbolehkan untuk menghidupkan kembali. Dengan demikian, suatu daerah yang tidak pernah ada hak ulayat, maka tidak akan dilahirkan hak ulayat baru. Sedangkan syarat “pengakuan pelaksanaannya’, mengarah pada persyaratan bahwa pelaksanaan hak ulayat harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepcntingan nasional dan negara Indonesia.

Argumentasi di atas dapat melahirkan beberapa pertanyaan mendasar, yaitu apakah hak masyarakat hukum adat (hak ulayat) perlu dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan,

[87] Kewenangan dalam Pasal 2 Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 yakni: (a) pemberian ijin lokasi; (b) penyelenggaraan pcngadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (c) penyelesaian sengketa tanah garapan; (d) penyelesaian masalah garni kenjgian dan santunan tanah untuk pembangunan; (e) penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente; (0 penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (h) pemberian ijin membuka tanah; (i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

atau dibiarkan terjadi kekaburan dalam ruinusan pasal tersebut sesuai pendapat Boedi Harsono," bahwa UUPA tidak menghapus hak ulayat, dan juga tidak akan mengatur hak ulayat, karena jika diatur akan melanggengkan eksistensi hak ulayat. Melalui perkembangan masyarakat, hak ulayat akan terhapus sccara alamiah, karena hak-hak masyarakat tersebut telah tertampung dalam hak bangsa dan negara.

Penulis berpendapat, bahwa pendapat Boedi Harsono di atas tidak relevan dengan tuntutan kebijakan otonomi daerah dan masyarakat saat ini, karena justru secara faktual hak ulayat tersebut tidak pernah mati secara alami, akan tetapi dimatikan oleh berbagai kebijakan pemerintahan pada masa lalu. Untuk itu, sangat tidak beralasan, jika hak ulayat/hukum adat tersebut tidak perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan, karena justru melalui pengaturan tersebut akan ada batasan (kriterium) yang jelas hak dan kewajiban, sekaligus sebagai bentuk perlindungan hak konstitusional masyarakat hukum adat oleh negara.

Selanjutnya, mengenai pelaksanaan hak ulayat, melahirkan pertanyaan, kapan pemberlakuan ketentuan yang mengatur hak ulayat, apakah sejak tanggal 24 September I960 atau pada saat akan diterapkan Pasal 3 tersebut. Menurut penulis penilaian ada tidaknya hak ulayat, harus dilihat pada saat penerapan Pasal 3 UUPA. Sedang- kan sepanjang kenyataan masih ada, dapat diketahui, jika pasal tersebut telah diimplementasikan guna mengetahui fakta di lapangan. Solusi untuk mengetahui hak masyarakat hukum adat atas tanah dapat dilakukan melalui suatu penelitian. Pelaksanaan penelitian itu dilakukan oleh Pemerintah Daerah setempat dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat atau Perguruan Tinggi, masyarakat hukum adat yang ada di daerah setempat, lembaga swadaya masyarakat dan instansi yang mengelola sumberdaya alam. Penelitian didasarkan pada kriteria yang dirumuskan bersama masyarakat hukum adat, dan bila ditemukan hak-hak tradisional tersebut, dalam jangka pendek dapat disahkan melalui peraturan daerah (Perda).

Penetapan hak masyarakat melalui peraturan daerah juga tidak terlepas dari masalah legitimasi hirarkhi perundang-undangan. Menurut penulis, jawaban atas pertanyaan ini dapat dilihat dari beberapa segi.

a. Jika dianggap bahwa daerah yang lebih memahami kondisi masyarakatnya, maka beralasan hak ulayat cukup diatur dalam Peraturan Daerah.

" Boedi Harsono, *op dt.* p.189.

b. Jika dilihat dari segi hukum perundang-undangan, inaka penga- (urnn link ulayat dalam bentuk Peraturan Daerah sangat melemah- kan legitimasi atas eksistensi hak ulayat itu sendiri, karena (1) hukum adat, termasuk hak ulayat mcrupakan hukum dasar dari sistem hukum agraria (sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UUPA); (2) hukum adat dan hak ulayat mcrupakan hak asasi inanusia yang bersifat universal (sebagaimana diatur dalam Pasal 281 UUD 1945 dan Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999); (3) hak ulayat perlu diatur dalam Undang-Undang (Pasal 18B ayat (2) UUD 1945). Dengan demikian, sepantasnya jika hak ulayat sebagai hak konstitusional

masyarakat hukum adat perlu diatur lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.

Pendapat penulis selaras dengan pendapat A. Mukthie Fadjar,[25] yang mengemukakan bahwa pengukuhan kcsatuan masyarakat hukum adat dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah inkonstitusional, karena menurut ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dengan ukuran "sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang- undang".

Selain itu, pengakuan hak masyarakat adat (hak ulayat) melalui Peraturan Daerah akan menimbulkan beberapa pendapat. Bila di- cermati dari sisi kekuatan berlakunya hak ulayat, antara lain: *pertarna,* kedudukan Peraturan Daerah dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia sangat rendah, jika ditinjau dari ketentuan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pcmbentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga Peraturan Daerah tidak bolch bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirakhis kedudukannya lebih tinggi (misalnya UU/Perpu, PP, dan Perpres); *ke dua,* substansi dari Perda dapat digugat/dibatalkan baik melalui *yudicative review* di Mahkamah Agung dengan hak uji materil, serta dapat juga dilakukan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri;[88] [89] melalui *executive review, Ke tiga,* jika hak ulayat ditempatkan dalam peraturan daerah, maka dikhawatirkan kedudukan hak ulayat sebagai hukum dasar, karena hak ulayat lahir dari hukum adat sebagai hukum asli yang bersumber pada kepribadian bangsa Indonesia,[90] akan terjadi pengaburan atau bahkan kehilangan nilai filosofinya. Karena itu, pcngaturan hak ulayat harus dituangkan dalam bentuk Undang- Undang, atau minimal pada Pcraturan Pemerintah.

Fenomena di atas mempcrlihatkan bahwa telah terjadi ketidak harmonisan hukum dalam mengatur pcrsoalan pertanahan khususnya hak ulayat atas tanah. Ketidak-harmonisan tersebut tentunya dapat disclesaikan melalui pendekatan ilmu hukum dengan menerapkan asas-asas hukum yang berlaku. Pertentangan antar hukum yang derajadnya lebih tinggi membatalkan hukum yang derajadnya lebih rendah (Zex *superior derogat legi inferiori),* hukum khusus membatalkan hukum umum *(lex specialis derogat legi generali)* dan hukum yang kemudian membatalkan hukum yang terdahulu *(lex posterior derogate legipriori).*

Pengakuan hak atas tanah masyarakat hukum adat, baik yang diatur dalam hukum negara maupun hukum yang hidup di masyarakat, memiliki makna apabila ketentuan tersebut diikuti oleh tindakan perlindungan dari negara.

Kata "perlindungan" tersusun dari kata dasar lindung, men- dapat konfiks, "pe-

---

° Pendapat Bcrbeda *(Dissenting Opinlon)y*ng* disampaikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-l1/2004 Perkara Nomor 008/PUU-IH/2005, *opcit,* p. 508.

[89] Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

" Baharuddin Lopa, *Etika Pembangunan Hukum Nasional,* Artijdo Alkostar (cd.) *Identitas Hukum Nasional.* Yogjakarta, 1997, p. 17.

an". Kata "lindung" artinya tempat berlindung atau ha! (pcrbuatan dsb.); memperlindungi. Kata "memperlindungi" berarti menjadikan atau menyebabkan berlindung, sedangkan perlindungan yakni proses, cara, perbuatan melindungi.[91] Dengan demikian, pcngertian perlindungan adalah pemberian jaminan atas sesutu sebagai konsekuensi dari sang pelindung.

Dalam istilah perlindungan, terdapat hak yang harus dijaga dan dihormati. Hak mengandung pengertian milik, kepunyaan, wewe- nang atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu yang ditentukan oleh Undang-Undang.[92] Satjipto Rahardjo menyebut hak sebagai kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang dengan maksud untuk melindungi kepentingan seseorang tersebut.® Inti yang terkandung dalam hak yaitu adanya suatu tuntutan *(claim)* dan dalam kaitannya dengan perlindungan hukum bagi rakyat terbayang adanya suatu

* Departemen pendidikan Nasional, *op cit*, p. 674.
[92] *Ibid.*, p. 382.
[9] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum.* Penerbit Alumni, Bandung, 1986, p. 94.

claim dari rakyat."

Menurut Fitzgerald, ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum adalah sebagai berikut.

1. Hak itu diletakan pada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu, ia juga disebut sebagai orang yang me- miliki titel atas barang yang menjadi sasaran dari hak.
2. Hak itu bertuju pada orang lain yaitu yang menjadi pemegang kewajiban, antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif.
3. Hak yang ada pada seseorang mewajibkan pada pihak lain untuk melakukan *(monission)* atau tidak melakukan monission sesuatu perbuatan. Hal ini dapat disebut sebagai isi hak.
4. Perbuatan atau *omission* itu menyangkut sesuatu yang dapat disebut objek dari hak.
5. Setiap hak menurut hukum itu mempunyai titel yaitu suatu peristiwa tertentu yang merupakan alasan melckatnya hak itu pada pemiliknya.[93] [94]

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa terjadinya hak adalah akibat adanya hubungan hukum yang memberi- kan kekuasaan kepada seseorang, dan bersamaan pula dengan memberikan kewajiban bagi orang lain. Walaupun perlindungan hukum lebih ditekankan pada bentuk perlindungan dari sisi hukum negara, namun kenyataannya tidak semua hukum negara dapat memberikan perlindungan terhadap hak seseorang. Untuk itu, perlindungan hukum pada hakikatnya bukan hanya menyangkut aspek hukum negara, tetapi juga perlindungan hukum yang dituangkan dalam kaidah yang diyakini dan ditaati oleh masyarakat hukum adat.[95]

Merujuk pada argumentasi di atas, dapat dipahami bahwa dalam pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, maka hak terdapat 3 unsur penting, yakni: unsur pengakuan, unsur perlindungan, dan unsur kehendak. Pemaknaan terhadap unsur perlindu-ngan, berhubungan dengan larangan bagi siapa saja untuk mengambil atau menguasai hak milik orang lain tanpa alasan hak yang sah. Dengan demikian, masyarakat mempunyai hak untuk dilindungi oleh siapapun dan dimanapun terhadap sumberdaya tanah yang dimiliki.

" Philipus M. Hadjon, *op cit,* p. 39.

[94] Achmad Ali, *op cit,* p. 82.

[51] Ter Haar melihat hukum yang dipraktikkan melalui putusan penguasa adat, juga Soerjono Soekoanto, *HukumAdatIndonesia,* Rajawali Press, Jakarta, 2002, p, 81-82, serta Olje Salman R, *Rekonsplualisasi Hukum Adat Kontemporer,* Alumni, Bandung, 2002, p 12.

a. Unsur pengakuan difornnilasikan dalam ketentuan di berbagai peraturan perundang-undangan terhadap eksistensi hak masyarakat hukum adat, bahkan hak tersebut dipandang sebagai hak asasi manusia yang wajib dilindungi. Adanya larangan untuk menguasai atau mengambil sumberdaya tanah milik masyarakat adat berarti negara/pemerintah telah menunjukan pengakuan adanya hak masyarakat tersebut.
b. Unsur perlindungan dimanifestasikan dalam bentuk tindakan nyata dari pemerintah atas nama negara, untuk menempatkan hak-hak individual dan hak masyarakat dalam posisi yang semestinya berdasarkan asas proporsionalitas.
c. Unsur kehendak, artinya masyarakat hukum adat memiliki kehor- matan dan penghargaan sebagai hak asasi, dengan demikian hukum telah memberikan hak kepada masyarakat untuk men- dapatkan perlindungan atas kodratnya. Karena memiliki hak yang dilindungi, maka mereka dapat memberikan secara sukarela kepada pihak lain, atau bahkan mempertahankan terhadap eksploitasi pihak lain, kesemuanya itu merupakan hak masyarakat adat sehingga hanya mereka yang memiliki kehendak untuk apa tanah tersebut dimanfaatkan.

Berkaitan dengan perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah/penguasa, Philipus M. Hadjon, membedakan menjadi dua macam, yakni perlindungan hukum secara preventif, dan perlindungan hukum secara represif.

> Pada perlindungan hukum secara preventif, rakyat diberi kesem- patan untuk mengajukan keberatan *(inspraak)* atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah diformulasikan dalam bentuk yang definitif. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat bcsar perannnya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan perlindungan hukum tersebut pemerintah didorong untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan. Sedangkan perlindungan hukum secara represif adalah upaya perlindungan yang dilakukan melalui badan peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Perlindungan hukum secara represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.[96]

[96] Philipus M. Hadjon, *op cit*, 1987, p. 2-3.

Penckanan niakna perlindungan hukum oleh penguasa di alas lebih pada unsur negara/pemerintah sebagai pemegang kedaulatan. Untuk itu, perlindungan hukum harus dilihat dari kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan, dalam kebijakan daerah maupun dalam kasus konkrit menurut inikum negara maupun hukum yang terdapat dalam masyarakat (hukum adat) dan keputusan-keputusan pemuka adat.

Dalam kaitannya dengan perlindungan melalui hukum negara, di Indonesia telah dirumuskan secara tegas tentang mekanisme pelaksanaan perlindungan hukum secara preventif. Para pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif sudah memikirkan, terutama yang berhubungan dengan proses dan mekanisme pengambilan kebijakan *{policy)* yang menimbulkan dampak penting bagi masyarakat. Perlindungan hukum secara preventif ini telah dilegalkan sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta di beberapa daerah telah ditindaklanjuti dengan pembuatan Peraturan Daerah tentang transparansi terhadap publik. Dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 diatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah. Meskipun pada tataran implemen- tasi, ketentuan pasal di atas masih jauh dari harapan masyarakat, kalaupun ada masukan/keberatan ditampung namun tidak ditindaklanjuti. Salah satu penyebab terjadinya kondisi tersebut karena sampai saat ini peraturan pelaksanaan yang menyangkut dengan lata cara pemberian keberatan dan pelibatan masyarakat dalam suatu pengambilan keputusan belum ditetapkan.

Landasan pijak bagi perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945, karena Pancasila merupakan dasar idiologi dan dasar falsafah bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dengan menempatkan hukum sebagai panglima, bukan kekuasaan sebagai penentu. Penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan pemosisian Indonesia sebagai negara hukum *(reebstaat)* akan menimbulkan konsekuensi hukum yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Hal ini sesuai dengan pendapat Philipus M. Hadjon bahwa dalam merumuskan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat (di Indonesia) harus didasarkan pada prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat clan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila clan prinsip negara hukum berdasarkan Pancasila.[97 98]

Berkaitan dengan hak masyarakat adat atas sumberdaya alam (tanah), dapat dipahami bahwa negara memikul kewajiban, atau dengan kata lain perlu dilakukan pembatasan terhadap tindak-tanduk negara dengan organ-organnya, serta meletakkan kewajiban negara terhadap warganya, sehingga prinsip yang terkandung dalam hak asasi manusia adalah tuntutan *(claim)* akan hak warga negara dan kewajiban yang haras dilakukan oleh negara. Sebaliknya pengakuan harkat dan martabat manusia yang mengalir dari Pancasila secara bersama-sama berarti mengakui eksistensi manusia sebagai makhluk

« *ibid*., p. 20.
[M] *ibid.*, p. 66.

sosial dan makhluk pribadi. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa sebagai makhluk sosial, individu warga negara tidak hanya menuntut haknya terhadap negara, tetapi juga menyadari apa kewajibannya terhadap negara yang telah dibangun atas kehendak bersama sebagai dorongan kodrat untuk hidup bermasyarakat*. Prinsip perlindungan hukum melalui penghormatan harkat dan martabat mayarakat hams diarahkan pada perlindungan terhadap hak sosial, hak ekonomi, dan hak kultural. P. Schnabel mengemukakan bahwa tugas negara disamping melindungi kebebasan sipil juga melindungi gaya hidup *(levenstiji)* rakyat.[99] Gaya hidup rakyat dapat dilihat dari mekanisme pengaturan yang dimiliki dan ditaati segenap anggota masyarakat dan dijadikan sebagai pedoman hidup, oleh Friedrich Carl Von Savigny dengan istiiah *volksgeist* atau Eugene Ehrlich dengan *living law*.

B. KONSEPSI HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT

Adat-istiadat mempunyai ikatan dan pengaruh yang kuat dalam masyarakat. Kekuatan mengikatnya tergantung pada masyarakat yang mendukung adat-istiadat tersebut, terutama yang berpangkal tolak pada perasaan kebersamaan, idealisme dan keadilan. Sulit dibayang- kan bahwa adat-istiadat, walaupun dipelihara terus-menerus, dengan sendirinya akan mewujudkan kepastian hukum. Kepastian hukum dapat terwujud jika terdapat kaidah-kaidah yang mengikat untuk

[99] P. Schnabel, *Neeuwe Verhoudingen tussen burger en staat,* dalam Philipus M. Hadjon, *ibid,* p. 79-

mengatur tata kehidupan masa kini dan masa yang akan datang/'

Pembedaan iscilah adat dan hukum adat dapat dilihat dari kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat dan diberikan sanksi bagi pihak yang melanggar kaidah tersebut. Berkaitan dcngan pembedaan ini, Hollemen menyebutkan bahwa kaidah hukum merupakan kaidah-kaid.ah kehidupan yang disertai dengan sanksi dan jika perlu dapat dipaksakan oleh masyarakat atau oleh badan- badan yang berwenang agar supaya diikuti serta dihormati oleh para warga masyarakat?[7] Sedangkan Malinowski mengemukakan bahwa perbedaan kebiasaan dengan hukum didasarkan pada dua kritcria, yakni sumber sanksi dan pelaksanaannya. Pada kebiasaan, sumbcr sanksi dan pelaksanaannya ada pada warga masyarakat secara individu dan kelompok, sedangkan pada hukum, sanksi dan pelaksanaannya ada pada suatu kekuatan terpusat atau badan-badan tertentu dalam masyarakat.[38]

Menurut van Vollenhoven bahwa adat adalah yang mempunyai sanksi, sedangkan Ter Haar yang terkenal dengan *beslissingenleer*- nya melihat hukum adat adalah apa yang dituangkan di dalam keputusan-keputusan yang mempunyai hubungan struktural dengan nilai dan tatanan masyarakat yang bersangkutan dari para penguasa adat.[39] Seminar Nasional tentang hukum adat yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 15-17 Januari 1975 merumuskan bahwa hukum adat sebagai hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang disana sini mengandung unsur agama.

* Menurut Achmad Sodiki, *Konflik Peraturan, op cit,* p. 3, bahwa dari sudut pandang juridis normatif, di samping UUPA telah timbul berbagai UU yang mengakibatkan ketidak pastian hukum, baik yang berupa kepastian dalam hukum dan kepastian karena hukum. Kepastian dalam hukum adalah berkenaan dengan adanya berbagai kontradiksi dalam suatu sistem hukum schingga mcnimbulkan ketidak pastian dalam hukum. Kepastian karena hukum merupakan persoalan tiada-nya ketentuan hukum yang mengatur berbagai masalah yang timbul dalam masyarakat. Dalam kaitan ini berbagai undang undang dan peraturan organik di bawah Undang Undang Pokok Agraria No.5-1960 yang belum terwujud jumlahnya tidak kurang dari *40* buah. Satu diantaranya ialah Undang Undang tentang Hak Milik.

" Soekanto dan Soerjono Soekanto. 1978. *Pokok-Pokok Hukum Adat.* Alumni, Bandung, p.16.

" B. Malinowski, 1959- *Crime and Costom in Savage Society.* Paterson N.J, Littlefield, 1959, p. 55.

Ter Haar. *Het Adatrecbt van Indie in wetenscbap, praktijk en onderwijs,* dalam Moh. Koesnoe, *Ibid.,* p. 3-

Pemaknaan para pakar hukum adat di atas menurut penulis lebih cenderung mengaji hukum adat dari aspck sanksi yang diterap- kan oleh suatu otoritas/penguasa, yaitu pada saat individu melakukan peianggaran atas norma yang disepakati. Namun demikian, penulis berpendapat bahwa tidak selamanya hukum adat tersebut identik dengan pemberian sanksi. Karena pada masyarakat tertentu, sanksi merupakan alternatif terakhir ketika seseorang tidak menaati norma yang hidup daiam masyarakat. Unsur yang paling penting bagi masyarakat adalah hukum adat tersebut dapat memberikan rasa aman dan menciptakan ketertiban daiam hubungan sosial. Sanksi tidak selamanya diberikan oleh suatu otoritas atau institusi berkuasa, namun ada juga yang diberikan oleh masyarakat secara langsung melalui pembatasan pergaulan atau interaksi sosial yang dilakukan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hukum adat mengandung unsur- unsur yang membentuknya, seperti terdapat adat istiadat,[100] sebagai nilai-nilai yang telah melembaga daiam masyarakat melalui perbuatan- perbuatan masyarakat, mengandung norma yang disepakati bersama secara tidak tertulis, memiliki institusi atau organisasi yang menegakan, memiliki sanksi serta dipengaruhi oleh agama yang dianut pada masyarakat. Akhimya penulis berkeyakinan bahwa secara substansial hukum adat merupakan hukum yang selalu hidup dan berkembang daiam masyarakat, yang selalu mengikuti perkembangan jaman, memberikan jaminan ketertiban bagi masyarakat, serta mampu memberikan keadilan. Hukum adat bertujuan memberikan perlindungan, mencipta- knn kedamaian dan ketertiban yang adil, serta inenopang usaha masyarakat dalam mencapai kesejahteraan.

Istilah masyarakat adat soring disamakan dengan istilah masyarakat hukum adat. Beberapa pakar membedakan penggunaan istilah tersebut, yang ternyata pendefinisian tersebut dipengaruhi oleh pandangan dan latar belakang pakar. Istilah masyarakat adat diambil dari terjemahan kata *indigenous peoples*,[101'] yang dibedakan

[100] Istilah adat istiadat berdasarkan hierarkhi adat masyarakat Minangkabau terdiri atas 1). Adat yang sebemanya adat, *(adat nan sabana adat)* yaitu adat yang telah ada sebagai norma, sebelum terbentuknya masyarakat. Adat ini ditetapkan tuhan (hukum alam dan sunatullah) sebagai pedoman bagi manusia untuk bertingkah laku. Adat ini tidak akan lapuk karena hujan dan tidak lekang karena panas; 2) adat yang diadatkan *(adat nan diadatkan)* yaitu adat yang dibentuk oleh para nenek moyang sebagai penjabaran atas hukum alam. Adat ini sering pula disebut dengan adat istiadat yaitu asas-asas adat umum yang ditetapkan dan diterapkan oleh penguasa adat daiam setiap sendi kehudupan masyarakat. Adat ini akan berubah jika terjadi perubahan masyarakat; 3) adat yang teradat *(adat nan teradat)* yakni hasil dari konkritisasi nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang daiam masyarakat. Adat pada tingkat ini memiliki sifat memaksa secara lahir karena telah mendapatkan legitimasi melalui keputusan-keputusan para penguasa adat yang dibuat secara mufakat sebagai hasil penafsiran atas ketetapan-ketetapan nenek moyang; dan 4) adat istiadat yaitu perbuatan-perbuatan masyarakat yang merupakan implementasi dari ketiga tingkatan adat yang ada diatasnya. Adat istiadat ini berupa nilai-nilai yang telah melembaga daiam masyarakat dan dapat dilihat dari setiap perbuatan masyarakat atau anggota- anggota masyarakat.

[41] Dalam bahasa Inggris *Indigenous People* berani kelompok orang/ masyarakat yang hanya memiliki hak-hak individual, sedangkan *Indigenous Peoples* merujuk kepada kelompok orang/masyarakat yang memiliki hak-hak kolcktif.

dengan istilah masyarakat hukum adat yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda yakni *recbtgemencsbap.* Penggunaan istilah masyarakat adat akan lebih luas maknanya, bila dibandingkan dengan istilah masyarakat hukum adat. Istilah masyarakat adat diyakini mempunyai dimensi makna yang luas dari sekedar aspek hukum, pada hal dalam masyarakat adat sangat erat terkait dengan dimensi kultural, religi dan sebagainya. Akhimya meskipun banyak ahli yang menyatakan bahwa penggunaan istilah masyarakat hukum adat hanya akan mempersempit entitas masyarakat adat sebatas entitas hukum, tetapi secara yuridis justru istilah masyarakat hukum adat merupakan istilah yang tepat, dalam kaitannya dengan kajian ini. Hal ini didasarkan bahwa, hak masyarakat adat hanya akan ada di masyarakat hukum adat, bukan masyarakat adat, karena itu justru aspek hukum adat yang menjadi penentu.

Kedua Istilah di atas memiliki sejarah dan pemaknaan yang berbeda. Istilah masyarakat hukum adat dilahirkan dan dirawat oleh pakar hukum adat yang lebih banyak difungsikan untuk keperluan teoritik-akademis. Istilah tersebut digunakan untuk memberi identitas kepada golongan pribumi yang memiliki sistem dan tradisi hukum sendiri untuk membedakannya dengan golongan Eropa dan Timur Jauh yang memiliki sistem dan tradisi hukum tertulis.

Dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara I yang diseleng- garakan pada bulan Maret 1999, disepakati bahwa masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri" Sedangkan konvensi ILO No. 169 Tahun 1989 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka *(Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent States)* mengartikan IPs sebagai suku-suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya, dan ekonominya berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain. Atau suku-suku bangsa yang telah mendiami sebuah negara sejak masa kolonisasi yang memiliki kelembagaan ekonomi, budaya dan politik sendiri.[102 103 104]

Perbedaan juga terjadi pada penggunaan istiiah *masyarakat hukum* dan *masyarakat hukum adat* yang tentunya kedua istiiah ini berbeda pengertiannya. Kusumadi Pujosewojo mengartikan *masyarakat hukum* sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Sedangkan *masyarakat hukum* oi&rZadalah masyarakat yang timbul secara spontan diwilayah tertentu, berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas sangat besar. di antara anggota, mcmandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat

" Lihat Keputusan Kongres Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kep. KMAN Nomor. 01/KMAN/1999 dalam rumusan keanggotaan.

[45] Ricardo Simarmata, *op cit.,* p. 2.

[103] Maria S.W. Sumardjono, *op. cit.,* p. 56.

[104] Otje Salman Soemadiningrat, *op cit.,p.* 29-30.

dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya[44].

Dalam buku *De Commune Trek in het Indonesische Rechtsleven*, F.D. Hollemann,[45] mengkostruksikan 4 (empat) sifat umum dari masyarakat adat yaitu *magis religius, komunal, konkrit dan kontan.*[105]

[46] Jelasnya diuraikan secara singkat sebagai berikut:

1. Sifat megis *religius* diartikan sebagai suatu pola pikir yang didasarkan pada keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral. Sebelum masyarakat bersentuhan dengan sistem hukum agama religiusitas ini diwujudkan dalam cara berpikir yang pralogika, animisme, dan kepercayaan pada alam gaib. Masyarakat harus menjaga keharmonisan antara alam nyata dan alam batin (dunia gaib). Sctelah masyarakat mengenal sistem hukum agama perasaan religius diwujudkan dalam bentuk kepercayaan kepada Tuhan (Allah). Masyarakat percaya bahwa sctiap perbuatan apapun bentuknya akan selalu mendapat imbalan dan hukuman tuhan sesuai dengan derajat perbuatannya.
2. Sifat *komunal (commuun),* masyarakat memiliki asumsi bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan. Diyakini bahwa kepentingan individu harus sewajamya disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakat.
3. Sifat *konkrit* diartikan sebagai corak yang serba jelas atau nyata menunjukan bahwa setiap hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat tidak dilakukan secara diam-diam atau samar.
4. Sifat *kontan (kontante bandeling)* mengandung arti sebagai kesertamertaan terutama dalam pemenuhan prestasi. Setiap pemenuhan prestasi selalu dengan kontra prestasi yang diberikan secara sertamerta/seketika.

Sedangkan *The Work Bank,*[17] *indigenouspeoples* yang diterjemahkan "masyarakat adat" mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.

> *Indigenous people can be indentified tn particular geograpt meal areas by the presense in varying degrees of the following characteristics:*
> 1. *Close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas;*
> 2. *Selft identification by the other as member of a district cultural group;*
> 3- *An indigenous language often different from the national language;*
> 4. *Presence of customary sosial and pahtical institution; and*
> 5. *Primary substance production.*

Pembedaan istilah masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum pada umumnya dapat penulis di simpulkan sebagai berikut:

1. Dalam masyarakat hukum adat terdapat penguasa yang berfungsi untuk memutuskan suatu perbuatan yang dilakukan masyarakat- nya apakah merupakan suatu perbuatan hukum, memutuskan sengketa antara anggota berdasarkan adat, kebiasaan, yang oleh kelompok tersebut dianggap patut atau pantas.
2. Beberapa orang dalam masyarakat hukum adat melakukan suatu perbuatan, dan seluruh anggota masyarakat hukum adat itu akan mendapatkan keuntungan atau menderita kerugian.
3. Pada masyarakat hukum adat terdapat barang-barang, tanah, air, tanaman-tanaman, kuil serta gedung-gedung yang torus dipelihara dan pertahankan kelestariaannya bersaina demi menjaga kepercayaan yang diyakini.
4. Hanya anggota-anggota masyarakat hukum adat yang bersang- kutan dapat memperoleh manfaat dari harta kekayaan mereka, dan bagi orang asing dapat memanfaatkan setelah mendapat per- setujuan dengan memberikan sesuatu kepada masyarakat hukum adat. [106]
5. Adanya masyarakat hukum adat dirasakan oleh para anggotanya sebagai suatu keharusan alam, suatu kenyataan meta-yuridis se- hingga masyarakat hukum adat yang demikian itu tidak mungkin didirikan atau diadakan oleh suatu instansi yang lebih tinggi, didiri- kan atau dibubarkan oleh orang luar, diadakan oleh undang- undang atau pcraturan lain, jadi masyarakat hukum adat itu timbul secara spontan.
6. Pada suatu masyarakat hukum adat tidak akan terdapat suatu pikiran akan kemungkinan membubarkan masyarakat hukum adat itu.
7. Dalam masyarakat hukum adat terdapat lata susunan masyarakat yang merupakan sifat-sifat dari masyarakat itu yakni dari lapisan- lapisan yang terdiri atas beberapa orang atau sekelompok kecil yang mempunyai prioritas, kelebihan atau kewibawaan terhadap

[106] Abdurahman, *Hak Masyarakat Adat Di Kalimantan Timur,* Makalah disajikan dalam semiloka tanah adat di Indonesia dan permasaiahannya. Pusat Studi Unika Atmajaya Jakarta dan Pusat Penelitian dan pengembangan Pertanahan BPN, Ciawi 3-5 September, 1996, p. 3-

anggota-anggota lain.

8. Mempunyai persekutuan sebagai kelompok masyarakat yang teratur, bersifat tetap, mempunyai kekuasaan sendiri, kekayaan sendiri baik yang terlihat maupun yang tidak terlihat.

Mencermati berbagai pengertian di atas, maka dalam pene- litian ini menggunakan istilah masyarakat hukum adat, dengan pertimbangan selain merupakan istilah yang telah lazim digunakan dalam kalangan hukum adat, juga memiliki ciri-ciri yang komprehensif dalam kajian ilmu hukum.

Ter Haar membuat ciri-ciri masyarakat hukum adat (persekutuan hukum) sebagai berikut:

> (1) kesatuan manusia; (2) menetap disuatu daerah tertentu; (3) mempunyai penguasa-penguasa; (4) mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud; dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak ada seorangpun di antara para anggota tersebut mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh atau meninggalkannya dalam arti melepaskan din dari ikatan itu untuk selama-lamanya[107].

** Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*. Jakarta. Pradnya Paramita, 1994, p. 22,30. Dan lihat Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bckal Pengantar,* Liberty, Yogyakarta, 1994, p.p. 9-12.

Menurut Soepomo,*[9] masyarakat-masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi atas dua golongan, yakni menurut dasar susunannya yaitu bertalian dengan keturunan (genealogis), berdasarkan lingkungan (teritorial) dan gabungan antara keturunan dan lingkungan. Sedangkan dari sudut bentuknya masyarakat hukum adat ada yang berdiri sendiri, menjadi bagian dari masyarakat hukum adat yang lebih tinggi atau mencakup beberapa masyarakat hukum adat yang lebih rendah, serta merupakan perserikatan dari beberapa masyarakat hukum adat yang sederajat. Masing-masing masyarakat hukum adat tersebut dinamakan masyarakat hukum adat yang tunggal, bertingkat dan berangkai.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan bahwa masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum *(rechtsgemeenschafj)* dalam penulisan ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. adanya kesatuan manusia yang teratur;
2. menetap disuatu daerah tertentu atau ada kesatuan wilayah;
3. mempunyai penguasa atau kesatuan penguasa dalam komunitasnya;
4. mempunyai kekayaan baik berwujud maupun tidak berwujud;
5. mempunyai kesatuan hukum; dan
6. memiliki nilai dan religi yang diyakini.

Sedangkan hak masyarakat hukum adat merupakan hak yang bersifat individu maupun hak yang bersifat komunal. Salah satu hak yang bersifat komunal yang terdapat dalam UUPA adalah hak ulayat (wilayah) untuk menunjukan kepada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum bersangkutan. Menurut van Vollenhoven[50] hak ulayat adalah suatu hak yang sudah sangat tua meliputi seluruh Indonesia yang asal muasal bersifat keagamaan. Hak ini dipunyai oleh suatu suku *(slam),* atau oleh sebuah gabungan desa *(dropsbond)* atau biasanya oleh sebuah desa saja, tetapi tidak pernah dipunyai oleh suatu orang individu. Holleman[51] menjelaskan bahwa:

> Hak pertuanan diumpamakan sebagai cat (warna) dasar sebuah lukisan. Segala jenis hak atas tanah yang bertumpu di atasnya

[w] Soepomo, *op. cit.* p. 51-

[M] van Vollenhoven, *Ichtisar lengkap De Indonesier en zijn grond Jilid 1 (terjemaban Soewargono).* Yayasan Badan penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, 1956, p. 16-17.

[”] H.M.G. Ohorellah, *Hukum Adat... op cit.* p. 9.

> climisalkan scbagai warna luar dan nyata sekali terhadap warna dasar. Hak pertuanan adalah fondasi bagi semua hak-hak luar biasa, maka hak-hak luar biasa melentur, maka hak pertuanan akan nampak sekali, sebaliknya jika tidak ada hak-hak luar biasa di atasnya, maka hak pertuanan akan nampak sccara penuh.

Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengunis dan

mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.[108] [109] Sedangkan Boedi Harsono,[110] merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya sebagai pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Selain itu hak ulayat juga diartikan sebagai tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan Gaib atau peninggalan Nenek Moyang kepada kelompok atau masyarakat hukum adat. Hilman Hadikusuma[111] menyebutkan hak wilayah, hak persekutuan, atau masyarakat hukum adat atas lingkungan tanah yang belum dibuka atau tidak dikerjakan. Di atas hak tersebut terdapat hak penguasaan atau hak pengawasan atau hak mengatur dari pemerintahan marga tertentu yang kita kenal dengan masyarakat hukum adat.

Menurut Achmad Sodiki,[55] konsep penguasaan tanah yang berlaku pada masyarakat tradisional salah satunya adalah hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan yang mem- punyai wewenang ke luar dan ke dalam, serta di dalamnya terdapat hak individu atas tanah yakni hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas sebidang tanah (kosong). Sedangkan Muchsin[112] mendifinisikan hak ulayat sebagai hak yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan linkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumbcrdaya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangusngan hidup dan kehidupannya.

[108] Fakultas Hukum UGM, *Laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat kedalam Yuridiksi UUPA*, Depdagri-FH UGM, 1978. dalam Maria *op* c«, p 55

« Boedi Harsono, *op. cit.* p. 185.

[110] Achmad Sodiki, *op. cit.* p. 21.

[M] Hilman Hadikusuma,. *op cit*, p. 20.

* Muchsin, *Kedudukan Tanab Ulayat Dalam Sistem Hukum Tanab National,* dalam Varia Peradilan Tahun XXI No. 245 April 2006. Ikahi, Jakarta, 2006, p. 35.

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan para pakar di alas, maka dalain penulisan ini yang dimaksud dengan hak komunal dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. merupakan hak komunal dari suatu kominitas masyarakat hukum adat;
2. merupakan hak atau wewenang yang diberikan oleh hukum untuk memanfaatkan sumberdaya alam termasuk tanah;
3. memiliki wilayah sebagai tempat hidup para warganya;
4. berlaku terhadap masyarakat hukum adat maupun masyarakat pada umumnya (berlaku ke dalam dan ke luar);
5. memiliki ikatan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah;
6. mempunyai norma hukum yang mengatur hubungan masyarakat hukum adat dengan wilayah dimana sumberdaya alam tersebut berada;
7. serta memiliki institusi/lembaga yang melakukan pengawasan atas pemanfaatan tanah ulayat.

Sedangkan hak individu merupakan hak kepemilikan sese- orang atau hak kepunyaan terhadap suatu benda, (tanah, bangunan, tumbuhan, temak dan perlengkapan) yang tidak bersifat mutlak. Masyarakat hukum adat tidak mengenal hak milik sendiri *(Jjak eingendom)* berdasarkan hukum barat yang secara leluasa dan untuk berbuat leluasa terhadap harta benda dengan kekuasaan sepenuhnya (Pasal 570 KUHPerdata). Menurut Hilman Hadikusuma, ketidakmutla- kan hak milik berdasarkan hukum adat karena dipengaruhi asas kekeluargaan dan keagamaan yang berfungsi sosial.[113]

B. PENGAKUAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT

Hak atas permukaan bumi (hak atas tanah), yang berdasarkan hak menguasai negara, dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah ini memberi wewenang pada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan

[113] Hilman Hadikusuma, *opcit.,* p 25

dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut hukum. Karena itu, pengakuan hak-hak masyarakat adat sainpai saat ini iebih banyak terpusat pada hak-hak atas tanah *(land rights)* dan sumber daya alamnya *(resorce rights),* dan cenderung mengabaikan hak-hak milik masyarakat adat lainnya yang tidak terlihat misalnya hak-hak kcpemilikan intelektual *(intelectualproperty right)* atas temuan obat- obatan tradisional serta hak-hak masyarakat adat atas keamanan hayati yang berasal dari proses budidaya *(biosafety)* yang bersumber dari pengetahuan adat serta wilayah adatnya. Perlindungan dan pemajuan masyarakat adat atas hak-hak intelektual masyarakat adat dan keamanan hayati adat dari penjarah-penjarah hak paten hayati *(bio-piracy)* dan penjarah- penjarah hak intelektual *(intelectual-piracy),* serta perlindungan atas bio prospeksi lainnya jug perlu ditekankan dalam rangka perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat.

Bentuk hukum penguasaan tanah oleh masyarakat adat atau dikenal dengan hak ulayat, di Indonesia cukup beragam. Hak ulayat merupakan istilah yang digunakan secara yuridis dan umum, walaupun sesungguhnya pada setiap Persekutuan masyarakat hukum adat istilah yang digunakan berbeda-beda. Pumadi Purbacaraka dan Ridwan Halim mengemukakan bahwa hak atas tanah adat yang terdapat pada berbagai suku di Indonesia dapat dibedakan atas dua bentuk, yaitu: “hak ulayat" dan “hak pakai". Hak ulayat merupakan hak meramu atau mengumpulkan hasil hutan serta hak untuk berburu. Pada hak ulayat yang bersifat komunal ini, pada hakikatnya terdapat pula hak perorangan untuk menguasai sebagian dari objek penguasaan hak ulayat tersebut. Untuk sementara waktu, seseorang berhak mengolah serta menguasai sebidang tanah dengan mengambil hasilnya, tetapi bukan berarti bahwa hak ulayat atas tanah tersebut menjadi terhapus karenanya. Hak ulayat tetap melapisi atau mengatasi hak pribadi atau perseorangan tersebut. Hak ulayat baru pulih kembali bila orang yang bersangkutan telah melepaskan hak penguasaannya atas tanah ulayat tersebut. Sementara hak pakai membolehkan seseorang untuk memakai. sebidang tanah bagi kepentingannya, biasanya terhadap tanah sawah dan ladang yang telah dibuka dan dikerjakan terus-menerus dalam waktu yang lama.[114]

Van Dijk membagi tiga bentuk hak-hak atas tanah adat yaitu: hak persekutuan atau pertuanan, hak perorangan, dan hak memungut

[M] Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim. 1993. *Setidi-Sendi Hukum Agra ria.* Penerbit Ghalia Indonesia.

hasil tanah. Perbedaannya adalah sebagai beikut.

1. Hak persekutuan atau hak pertuanan mempunyai akibat keluar dan kedalam. Akibat ke dalam antara lain memperbolehkan ang- gota persekutuan (etnik, sub etnik, atau *Jani)* untuk inenarik keuntungan dari tanah dengan segala yang ada di atasnya, misalnya mendirikan rumah, berburu, maupun menggembalakan ternak. Izin hanya sekedar dipergunakan untuk keperluan hidup keluarga dan diri sendiri, bukan untuk diperdagangkan. Akibat keluar ialah larangan terhadap orang luar untuk menarik keuntungan dari tanah ulayat, kecuali setelah mendapat izin dan sesudah membayar uang pengakuan *(recognitie),* serta larangan pembatasan atau berbagai peraturan yang mengikat terhadap orang-orang untuk mendapatkan hak-hak perorangan atas tanah pertanian.
2. Hak perorangan atas tanah adat terdiri dari hak milik adat *{inland bezitrecht),* dimana yang bersangkutan tenaga dan usahanya telah terus menerus diinvestasikan pada tanah tersebut, sehingga ke- kuatannya semakin nyata dan diakui oleh anggota lainnya. Ke- kuasaan kaum atau persekutuan semakin menipis sementara kekuasaan perorangan semakin kuat. Hak milik ini dapat dibatal- kan bila tidak diusahakan lagi, pemiliknya pergi meninggalkan tanah tersebut, atau karena tidak dipenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan.
3. Hak memungut hasil tanah *(genotreebi)* dan hak menarik hasil. Tanah ini secara prinsip adalah milik komunal kesatuan etnik, namun setiap orang dapat memungut hasil atau mengambil apapun yang dihasilkan tanaman di atas tanah tersebut.[115]

C PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM HUKUM NASIONAL

Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang hidup secara teratur, tunduk kepada hukumnya sendiri, mempunyai orga- nisasi kemasyarakatan sendiri (kepala/ketua masyarakat adat dan pembantu-pembantunya) dan mempunyai harta dan inmateriil*

" Maria Kaban. 2004. *Keberadaan Hak Masyarakat Adat atas Tanab di Tanab Karo.* Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Universitas Sumatera Utara. Medan.

"laporan akhir *Streamlining and Tenure instruments and the Definition and Management ofState Land ofLand Management and Policy Development Project* OMPDP))

Dalam konteks hukum, masyarakat hukum adat lidak sama dengan masyarakat lokal, karena masyarakat lokai adalah kelompok masyarakat yang menjalankan tata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah diterima sebagai nilai-nilai yang berlaku umum tetapi tidak sepenuhnya bergantung pada Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu (UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil).

Struktur negara yang sentralistis, sebagaimana dijalankan oleh negara Indonesia sejak berpuluh tahun yang lampau, tidak saja menyebabkan ketimpangan vertikal antara pusat-daerah, stagnansi pembangunan, melainkan juga melemahkan sendi-sendi demokrasi dan kemandirian rakyat. Perubahan negara berstruktur sentralistis- hierarkis menjadi terdesentralisasi berbasis pemahaman, bahwa negara tidak hanya menjadi aktor pembangunan, tetapi juga secara paralei menjadi objek pembangunan dan reformasi. Karena itu, desentralisasi politik dengan memberikan otonomi penuh kepada daerah dan masyarakat lokal merupakan upaya mereformasi negara *(state reform).* Meskipun demikian, desentralisasi politik dan otonomi daerah harus menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperkuat basis efisiensi serta efektivitas pelayanan publik. Bukan sebaliknya, otonomi daerah dapat menyebabkan ketimpangan antar daerah, meluasnya praktik korupsi para elite lokal, menguatnya spirit kedaerahan yang sempit, serta menurunnya kesejahteraan masyarakat.[116],

Kebijakan otonomi daerah bukan merupakan hal yang baru dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Sejak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945, isu otonomi daerah telah menjiwai ketatanegaraan Indonesia, yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUD 1945. Dalam ketetapan MPRS dan MPR. MPR pernah mencrbitkan 2 buah ketetapan, yaitu sebagai berikut (a) Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966, tentang pemberian Otonomi seluas-luasnya Kepada Daerah. Dalam praktik, ketentuan ini tidak ditindaklanjuti oleh Pemerintahan Orde Baru); dan (2) Tap MPR No. XV/MPR/1998.

Ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 tersebut akhirnya ditindaklanjuti dengan ketentuan UU tentang Pemerintahan Daerah ber-otonomi yang berorientasi pada perkembangan sosial politik yang tcrjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut.

1. UU-RI No. 1 Tahun 19*15 tentang Komite Nasional Daerah,
2. UU-RI No. 22 Tahun 19*18 Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah,
3. UU-RI No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah,
4. UU-RI No. 18 Tahun 1965 tantang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,
5. UU-RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,
6. UU-RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan

[61] Solly Lubis, *Masalah-Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah,* Makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Rl di Denpasar, 14 - 18 Juli 2003.

7. UU-RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketentuan dalam UU tersebut di atas sudah ditindaklanjuti dengan sejumlah PP, Penpres, Keppres dan Peraturan Menteri agar dapat diimplementasikan secara optimal.

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa sejak awal kemerde- kaan sampai saat ini sudah ada beberapa ketentuan hukum yang mengatur tentang otonomi daerah, baik dalam UUD 19*15, Ketetapan MPR/MPRS, UU, Peraturan Pemerintah, Penetapan Presiden, Peraturan Presidan, bahkan Peraturan Menteri, dan Keputusan Menteri. Dalam UU No. 1 Tahun 1945 dianut sistem otonomi daerah dengan konsepsi rumah tangga formil, UU No. 22 Tahun 1948 mengatur tentang hak otonomi dan *medebeurind* yang seluas-luasnya kepada Daerah, UU No. 1 Tahun 1957 memuat ketentuan sistem otonomi riil yang seluas- luasnya, UU 5 Tahun 1974 menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung, dan UU No. 22 Tahun 1999 menganut prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, yang kemudian disempumakan lagi dalam UU No. 32 Tahun 2004.

Berkaitan otonomi daerah dan pertanahan, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) pernah mendesak agar Pemerintah Pusat menyerahkan wewenang mengenai pertanahan ke Daerah, dengan alasan bahwa urusan pertanahan menjadi kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Daerah. APEKSI bahkan minta supaya Keppres No.10 Tahun 2001 yang memberikan kembali wewenang kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) dicabut. Menurut APEKSI Masalah pertanahan tersebut mendesak dibahas, mengingat masa berlakunya Keppres No. 10 Tahun 2001 yang diterbitkan pada masa kepemimpinan Presidon Abdurrahman Wahid hanya sampai tanggal 31 Mei 2003, dan jika Keppres itu lidak diperpanjang atau tidak diper- barui, secara otomatis, menurut APEKSI mulai tanggal 1 Juni 2003 masalah pertanahan akan dikelola oleh Daerah. Menurut Rush Yunairi (Direktur APEKSI sekaligus Ketua Panitia Rapat Teknis Sekda/ BAPEDALDA/Asisten APEKSI, berdasarkan berita dalam Harian Republika tanggal 22 Mei 2003), selain APEKSI, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia(APKASI) dan Asosiasi Dewan Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI) juga menuntut hal yang sama, yaitu mem- berikan wewenang penuh kepada Daerah untuk mengurus bidang pertanahan.[117]

Konsepsi hukum adat ialah komunalistis, dalam artian me- mungkinkan penguasaan tanah oleh perorangan yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Komunalistis menunjuk- kan adanya hak bersama alas tanah, yang dalam hukum adat dikenal dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Berkaitan dengan eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia, pada tahun 1993, sejumlah orang yang terdiri alas akademisi, peneliti masyarakat adat, tokoh masyarakat adat, dan organisasi nonpemerintah (Ornop) yang konsern dan aktif pada pembelaan hak-hak masyarakat adat mem- bentuk sebuah wadah Jaringan Pembela Hak-hak masyarakat adat (JAPHAMA).

[w] Harian Republika, Kamis 22 Mei 2003, p. 3.

Dalam pertemuan dan pembentukan JAPHAMA para peserta sepakat menyematkan istilah masyarakat adat sebagai pengganti sebutan bagi kelompok masyarakat adat yang ada dan eksis di seluruh persada Indonesia, terutama mereka yang hidup di pedalaman dan pelosok tanah air dengan pola hidup dari belas kasih alam (subsistem). Organisasi terbesar masyarakat adat yang ada di Indonesia saat ini adalah Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN).

Nuansa otonomi daerah yang makin kuat diperjuangkan oleh berbagai pihak. Ini merupakan dampak dari suatu sistem pemerintahan Orde Baru yang tidak memberikan kesempatan atas berkembangnya keberagaman dalam pengelolaan negara, sehingga daerah makin sulit memperoleh kesempatan menjalankan asas desentralisasi. Dengan demikian, dalam otonomi daerah eksistensi hak masyarakat adat (hak ulayat) perlu mendapat peluang yang proporsional berdasarkan regulasi pemerintah.

Dalam kebijakan pertanahan, pada masa Orde Baru, isi dari kebijakan pertanahan yang dominan adalah pengadaan tanah untuk

proyek pemerintah maupun iisaha bisnis skala besar melahii intervensi negara, baik berupa pemberian hak alas tanah, hak usaha, clan ber- bagai ijin lainnya niaupun intervensi langsung dalam berbagai praklik pengadaan tanah. Mode! pengadaan tanah ini dapat disebut *land acquisition through state intervention,* yaitu intervensi negara dalam pengadaan tanah tersebut dijalankan melalui mekanisme ektra- ekonomi, dimana otoritas pengadaan tanah tersebut berada pada instansi-instansi sektoral, misalnya Badan Pertanahan Nasional. Kon- sekuensi langsung dari praktik *land acquisition through state intervention* ini bagi masyarakat adat adalah hancumya *land and tree tenurial system* dari banyak komunitas masyarakat adat. Pada gilirannya, hal ini memicu terjadinya sengketa atau konflik penguasaan tanah baik dari segi yuridis maupun konflik penguasaan secara faktual *{defacto)* terhadap tanah. Banyak laporan yang telah dibuat kalangan organisasi nonpemerintah mengenai konflik atas tanah masyarakat adat, yang disebabkan oleh pengambilan tanah untuk kepentingan bisnis maupun proyek-proyek pemerintah.[118]

Terdapat pendapat pro dan kontra terhadap isu eksistensi hak masyarakat adat (hak ulayat). Disatu pihak terdapat kekhawa- tiran bahwa hak ulayat yang semula sudah tidak ada kemudian dinyatakan hidup lagi, di lain pihak ada kekhawatiran bahwa dengan semakin mcningkatnya kebutuhan akan tanah, maka hak ulayat yang dijamin dalam Pasal 3 UUPA akan dilakukan pengaburan atau bahkan dihilangkan, akibat tuntutan ketersediaan tanah bagi pembangunan.

Berdasarkan kajian sejarah, temyata eksistensi hak adat (hak ulayat) sudah lebih dahulu diakui dibandingkan dengan kemerdekaan bangsa Indonesia. Maria W. Sumardjono menyatakan pengakuan hak ulayat adalah wajar, karena hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuk Negara Rebuplik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. [64] Menurut Maria Sumardjono untuk menentukan ukuran hak ulayat perlu ditentukan tiga ciri pokok yaitu: (a) adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat; (b) tanah/wilayah dengan batasan-batasan tertentu yang merupakan subjek hak ulayat; (c) adanya kewenangan mesyarakat hukum untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu scbagaimana yang telah ditentukan. Karena ilu, sangat tidak rasionai kalau suatu pemerintahan Indonesia hendak melakukan upaya pengaburan terhadap pranata sosial masyarakat termasuk di dalamnya adalah hak ulayat alas tanah. Bahkan pada tangga! 28 Oktober 1928, Kongres Pemuda Indonesia telah mencantumkan penghormatan terhadap hukum adat, sebagaimana tertuang dalam naskah *Poetoesan Congres Pemoeda-Pemoeda Indonesia*, yakni:

.....mengeloearkan kcyakinan persatoean Indonesia diperkoeat dengan

[118] Nocr Fauzi, Pengakuan Sistem Penguasaan Tanah Masyarakat Adat: Suatu Agenda Ngo Indonesia. Respons Terhadap Studi Tanah Adat - Proyek Administrasi Pertanahan, Badan Pclaksana Konsorsium Pembaruan Agraria (BP-KPA).

[w] Maria W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Iniplementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, p. 54.

> mcmperhatikan dasar persatoeannja; kemaoean, sedjarah, bahasa, *hoekoem adat*, pendidikan dan kepandoean, dan mengeloearkan pengharapan soepaja poetoesan ini disiarkan dalam segala soerat kabar dan dibatjakan dimoeka rapat perkoempoelan-perkoempoelan kita.[119]

Dalam perkembangannya bangsa Indonesia secara sadar telah melakukan pengaturan secara normatif terhadap eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat. Penghormatan eksistensi hukum adat dan hak ulayat sebagai hak asasi manusia, serta identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan pcrkembangan zaman dan peradaban[120]. Seperti yang terdapat dalam Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999 sebagai berikut.

1. Dalam rangka penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah.
2. Identitas budaya masyarakat hukum adat termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi selaras dengan perkembangan jaman.

Penegasan hukum adat beserta hak-hak atas tanah ulayat pada masyarakat hukum adat sebagai suatu hak dasar (asasi) manusia meru- pakan suatu kemajuan dari segi perlindungan yang diberikan oleh

[6$] Moh. Koesnoe, *Catalan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini.* Airlangga Univesicy Press. Surabaya, 1979, p. 102.

" Lihat Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 bahwa Negara mengakui dan meng- hormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip- prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; Pasal 281 ayat (3) UUD 1945 (disahkan pada perubahan kedua tanggal 18 Agustus 2000) bahwa identitas budaya dan masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban. Dapat juga dilihat dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009 jo Peraturan Presiden Nomor 39 tahun 2005 tentang RKP 2006.

konstitusi rnaupun peraturan di bawahnya. Kemajuan ini diharapkan bukan hanya pada tatarnn perumusan kebijakan *{decision making),* akan let a pi pada implementasi harus benar-benar dijalankan. Hal tersebut membutuhkan kesamaan persepsi, baik oleh masyarakat yang berada dalam lingkup hukum adat tersebut, rnaupun yang diluarnya serta pemerintah.

Kaitan dengan pengakuan kearifan lokal, yang berhubungan dengan sosial budaya, Pasal 18B UUD 1945 menentukan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang *diatur dalam undang-undang.* Scdangkan pada perubahan ke empat UUD 1945 ditetapkan dalam Pasal 32 ayat (1), bahwa Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Pengakuan hak ulayat juga terdapat dalam Pasal 3 UUPA yang menentukan dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Ketentuan pasal ini mempcrlihatkan adanya pengakuan oleh negara namun dalam pengakuan tersebut juga terdapat pembatasan yang harus dipatuhi oleh masyarakat hukum adat atas hak ulayat yang dimiiiki.

Penulis berpendapat, Pasal 3 di atas memlx?rikan pengakuan dengan dua syarat yakni mengenai keberadaan dan mengenai pelak- sanaannya. Keberadaan dimaksud bahwa hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Dengan demikian, bagi daerah lain yang tidak lagi terdapat hak ulayat tidak diperbolchkan untuk menghidupkan kembali, sedangkan daerah yang tidak pernah ada hak ulayat tidak akan dilahirkan hak ulayat baru. Pengakuan kedua yakni pelaksanaannya dikatakan harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.'

Penjelasan di atas telah inelahirkan beberapa pertanyaan yang patut dicermati, apakah hak masyarakat hukum adat (hak ulayat) perlu dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan atau dibiarkan terjadi kekaburan dalam rumusan pasal tersebut sesuai pendapal Boedi 1 larsono bahwa UUPA tidak menghapus hak ulayat, dan juga tidak akan mengatur hak tersebut, karena jika diatur akan nielanggengkan eksistensinya. Dengan perkembangan masyarakat, hak ulayat akan terhapus secara alamiah, karena hak-hak masyarakat tersebut telah tertampung dalam hak bangsa dan negara.[121]

[121] Boedi Harsono. *Penggunaan dan Penerapan Asas-asas Hukum Adat pada Hak Milik Atas Tanah.* (kertas kerja pada simposium Hak Milik atas Tanah menurut UUPA yang diselenggarakan BPHN, Bandung, 1983, p. 28. Dan lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarab Pembentukan UUPA, isi dan Pelaksanaannya.* Djambatan, Jakarta, 2003, p. 189-

Selanjutnya penulis bcrpendapat, bahwa pendapat di atas tcntu tidak rclcvan dengan tuntutan kebijakan otonomi daerah dan masyarakat dewasa ini, justru secara faktual hak tersebut tidak pernah mati secara alami, akan tetapi dimatikan oleh berbagai kebijakan masalah lalu pcmerintahan. Untuk itu sangat tidak beralasan jika hak ulayat tersebut tidak perlu diatur, karena dengan pengaturan tersebut ada batasan yang jelas hak dan kewajiban, sekaligus sebagai perlindungan hak konstilusional masyarakat hukum adat oleh pemerintah.

Selanjutnya mengenai pelaksanaannya, menimbulkan pertanyaan apakah sejak tanggal 24 September l%0 atau pada saat akan diterapkan Pasal 3 tersebut. dengan demikian, menurut penulis penilaian ada tidaknya hak ulayat, harus dilihat pada saat penerapan Pasal 3 UUPA. Sedangkan scpanjang kenyataan masih ada, dapat diketahui jika pasal tersebut telah diimplementasikan guna mengetahui fakta di lapangan.

Kompleksitas permasalahan agraria dirasakan sangat mem- beratkan masyarakat adat, termasuk permasalahan hak ulayat atas tanah, yang selama ini dirasakan sangat tidak adil perlakuan pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Setelah mengkaji berbagai permasalahan agraria yang semakin kompleks terutama berkaitan dengan hak ulayat, pada tanggal 18 Agustus 2001 MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 yang mengatur agar pembaruan agraria dilakukan dengan mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria. Penjabaran dari Tap MPR No. IX/ MPR/2001 tersebut, melalui Keputusan Presiden (selanjutnya disingkat Keppres) No. 34 Tahun 2003 yang ditetapkan pada tanggal 31 Mei 2003 tentang Kebijakan Nasional dalam Bidang Pertanahan. Pasal 2 Keppres tersebut menetapkan bahwa sebagian kewenangan Peme-

rintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota.[122]

Salah satu kewenangan daerah otononi berdasarkan Keppres tersebut adalah penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat. Makna yang terkandung terjadi pelimpahan pengelolaan masalah pertanahan kepada Pemerintah Daerah, atau dapat disebutkan sebagai upaya penyerahan tanggung jawab oleh pemerintah pusat. Pelimpahan penyelesaian masalah hak ulayat pada Pemerintah Daerah dengan alasan karena daerahlah yang lebih mengetahui masyarakatnya beserta persoalan-persoalan pertanahan.

Pengaturan hak ulayat pada tataran peraturan daerah diatur dalam Keputusan Menteri (Kepmen) Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN) No. 5 Tahun 1999 pada tanggal 24 Juni 1999, dengan menetapkan pedoman penyelesaian masalah hak ulayat masyarakat hukum adat, sejalan dengan otonomi daerah berdasarkan Pasal 2 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkem- bangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kepmen tersebut berkaitan dengan penentuan ada tidaknya hak ulayat dalam suatu masyarakat hukum adat sekaligus bagaimana hak ulayattersebut diatur.[123]

Pengertian hak ulayat juga dapat dilihat dalam Pasal 1 huruf (s) UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua bahwa:

Kewenangan dalam Pasal 2 Keputusan Presidon No. 34 Tahun 2003 yakni: (a) pemberian ijin lokasi; (b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (c) penyelesaian sengketa tanah garapan; (d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (e) penetapan subjek dan subjek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente; (0 penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (h) pemberian ijin membuka tanah; (i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

[0] Lihat Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 5 dan 6 Kepmen Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) menyebutkan hak ulayat adalah wewenang yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehi- dupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terpuius antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

> 1 lak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang meru- pakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peratu ra n pcru nda ng- u nd a nga n.

Bcrdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa hak ulayat haruslah benar-benar masih ada dan tidak diberikan peluang untuk menimbulkan kembali hak-hak tersebut, jika dalam masyarakat sudah tidak ada lagi. Keberadaan itu harus diikuti dengan hubungan antara tanah dan masyarakat. Atau dengan kata lain selama tanah tersebut ada, harus dimanfaatkan oleh warga masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan. Tanah dimaksud adalah tanah yang di atasnya ada hak ulayat atau terdapat hubungan yang erat antara tanah dan masyarakat hukum adat. Sedangkan masyarakat yang dimaksud adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau karena keturunan yang dikenal dengan berbagai nama yang berbeda-beda tiap daerah.

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat ditentukan bahwa 3 (tiga) kriteria keberadan hak ulayat, yakni;

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

Peraturan di atas merupakan kebijakan pemerintah dalam memperjelas prinsip pengakuan hak ulayat serta hak-hak serupa dalam masyarakat hukum adat, meliputi penyamaan persepsi, kriteria masih ada tidaknya hak ulayat dalam masyarakat dan kewenangan yang terdapat dalam hak ulayat tersebut.

Pemberlakuan peraturan ini merupakan jawaban sekaligus penentuan sikap atas keberadaan hak ulayat yang diamanatkan dalam Pasal 3 UUPA.[70] Berbagai kasus tentang tanah ulayat yang timbul

dalam skala regional, maupun nasional tidak pemah akan memjx-roleh penyelesaian secam tuntas, tanpa adanya kriteria objektit yang <li|x*rlu- kan sebagai tolak ukur pencntu keberadaan hak ulayat, scdangkan penjelasan Permen Agraria/KBPN No. 5 tahun 1999disebutkan sebagai pedoman bagi penyelenggaraan aparatur daerah guna melakukan pengaturan dan pengambilan kebijaksanaan operasional bidang pertanahan serta langkah-langkah penyelesaian masalah menyangkut tanah ulayat dalam kerangka hukum tanah nasional.

Kriteria hak ulayat juga dapat dilihat dalam peraturan bidang kehutanan," dengan menetapkan lima kriteria atau unsur keberadaan hak ulayat yakni: *Pertama,* masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban *(recbtsgemeenschap); Kedua* ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; *Ketiga,* ada wilayah hukum adat yang jelas; *Keempat,* ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan *Kelima,* masih mengadakan pungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitamya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Berpijak pada berbagai kriteria keberadaan hak ulayat atas tanah yang dikemukakan dalam berbagai regulasi pemcrintah, kemudian yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengetahui bahwa disuatu tempat atau disuatu daerah otonom itu ada atau tidak hak ulayat masyarakat hukum adat? Dalam persoalan ini salah satu solusinya adalah dengan melakukan suatu penelitian. Pelaksanaan penelitian itu dilakukan oleh Pemcrintah Daerah setempat dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat atau Pcrguruan Tinggi, masyarakat hukum adat yang ada di daerah setempat, lembaga swadaya masyarakat dan instansi yang mengelola sumberdaya alam, serta beberapa pemegang peran *(stake holder)* lainnya yang terkait.

Berdasarkan undang-undang yang berkewenangan mengu- kuhkan atau meniadakan keberadaan masyarakat hukum adat, termasuk hak-hak ulayat di dalamnya adalah masyarakat itu sendiri melalui dinamika hukum masyarakat. Pengujian keberadaan tersebut didasarkan pada kriteria di atas, dan jika ditemukan terdapat hak ulayat dalam masyarakat hukum adat, maka dapat disahkan atau ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang tempat masyarakat adat tersebut ada. Peraturan Daerah itu disusun dengan mempertimbangkan hasil

[70] Maria W. Sumardjono, *op. cit.* p. 167. Dan Khat, Boedi Harsono, *op. cit.* p. 192.

penelitian yang dilakukan, aspirasi masyarakat, dan tokoh inasyarakat (adat) setempat yang ada di daerah otonom.

Penulis berpendapat, mcnjadi permasalahan dari optik ilmu hukum serta legitimasi perundang-undangan adalah, apakah hak ulayat atas tanah cukup diatur dalam Peraturan Daerah? Jawaban atas pertanyaan ini dapat dilihat dari beberapa segi. *Pertama*, jika dianggap daerah adalah pihak yang lebih memahami kondisi masyarakatnya, maka ada alasan bahwa hak ulayat cukup diatur dalam Peraturan Daerah. *Kedua*, jika dilihat dari segi hukum perundang- undangan, maka pcngaturan hak ulayat pada tataran peraturan daerah sangat melemahkan legitimasi eksistensi hak ulayat itu sendiri, karena (1) hukum adat termasuk hak ulayat merupakan hukum dasar dari sistem hukum agraria (Pasal 5 UUPA); (2) hukum adat dan hak ulayat merupakan hak asasi manusia yang bersifat universal (Pasal 281 UUD 1945 dan Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999); (3) hak ulayat telah ditegas- kan perlu diatur dalam Undang-Undang (Pasal 18B ayat (2) UUD 1945). Dengan demikian maka sepantasnya hak ulayat sebagai hak konsti- lusional penjabaran lebih lanjut harus pada tataran undang-undang.

Berkaitan dengan pembahasan ini A. Mukthie Fadjar, bahwa pengukuhan kesatuan masyarakat hukum adat dengan peraturan daerah (Perda) adalah inkonstitusional, karena menurut ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dengan ukuran "sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang". Padahal, hingga saat ini belum ada satu pun Undang-undang yang di dalamnya memuat penjabaran ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut. Tanpa ukuran-ukuran seragam *(uniform)* yang bersifat nasional, justru akan melahirkan Perda-Perda yang beragam dan bisa menggoyahkan sendi-sendi Negara Kesatuan Republik Indonesia.[124] [125]

[124] Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Produksi, Keputusan Mentcri Kehutanan Nomor 251/ Kpts-11/1993 tentang Ketentuan Hak Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat.

[77] Pendapat Berbeda *(Dissenting Opinion) yang* disampaikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara Nomor 058-059-060-063/PUU-l1/2004 Perkara Nomor 008/PUU-11I/2005, pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU No.7 Tahun 2004) terhadap Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), 2005, p 508, www.mahkamahkonstitusi.go.id, diakses pada tanggal 18 Juli 2006

Fcnomena di atas memperlihatkan bahwa telah terjadi ketidak harmonisan hukum dalam mengatur persoalan pertanahan khususnya hak ulayat alas tanah. Ketidak-harmonisan tersebut tentunya dapat diukur dengan kriteria seperti yang dikemukakan oleh Soedikno Mertokusumo, bahwa berlakunya suatu undang-undang harus meme-nuhi tiga syarat kekuatan berlaku yaitu kekuatan berlaku yuridis, sosiologis, dan filosofis. Kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan itu telah terpenuhi.[126] Hans Kelsen menyebutkan kaidah hukum mcmpunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.[127] Suatu kaidah merupakan suatu sistem kaidah secara hierarkhi tentunya paling tinggi adalah norma dasar *(Groundnorm).* Dalam kejian inilah norma dasar dari pemberlakuan hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia yang tercermin dalam Pancasila.

Kekuatan berlakunya hukum secara sosiologis artinya berlakunya hukum merupakan kenyataan dan diterima dalam masyarakat. Tidak memandang apakah hukum tersebut terbentuknya sesuai dengan persyaratan formal atau tidak. Terdapat 2 (dua) teori berlakunya hukum dalam masyarakat menurut Soedikno, yakni:

1. Teori kekuatan *(niacbtstheorie)* hukum mcmpunyai kekuatan berlaku secara sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh pc- nguasa, terlepas dari diterima atapun tidak oleh warga masyarakat.
2. Teori Pengakuan *(anerkennungstheorie)* hukum mcmpunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.[128]

Sedangkan berlaku secara filosofis jika kaidah hukum itu sesuai dengan cita-cita hukum *(recbtsidee)* sebagai nilai positif tertinggi yang tentunya di Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945 yakni masyarakat adil dan makmur. Terlepas dari ketiga unsur berlakunya suatu perundang-undangan, pada dasarnya hukum dibuat untuk mengatur subjek hukum[129] yang salah satunya adalah manusia sebagai pihak yang merasakan, dan menerima hukum tersebut.

Terdapat berbagai ajaran yang menyebutkan bahwa sahnya hukum sangat ditentukan oleh kesadaran dari kelompok sosial. Faktor

---

[126] Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum,* Liberty, Yogyakarta, 2002, p. 87.

[127] Hans Kelsen, *op. cit.* p.126.

" Soedikno Mertokusumo, *op. cit.* p. 88.

[129]Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar llmu Hukum.* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, p.128., menyebutkan subjek hukum adalah atau *subject van een reebt* yaitu orang yang mempunyai hak, manusia pribadi atau badan hukum yang berhak, berkehendak atau melakukan perbuatan hukum, dan Lihat Soerjono Soekanto, *Hukum Adat di Indonesia, RajaGrafindo Persada, Jakarta,* 2002. p. 67. bahwa subjek hukum adalah untuk manusia. Kaidah-kaidahnya berisi perintah, larangan, dan perkenaan itu ditujukan kepada anggota-anggota masyarakat. Subjek hukum meru- pakan segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum.

yang penling adalah kesungguhan dari pada tekanan-tekanan sosial yang ada dibelakang peraturan, hal mana menyebabkan timbulnya ketaatan terhadapnya.[76] [130] Podgorecki mcnjelaskan bahwa pembentukan hukum dan inasyarakat. Jika pembentuk hukum menerbitkan peraturan-peraturan yang tidak cocok dengan kesadaran atau perasaan masyarakat maka akan melahirkan reaksi-reaksi yang negatif dari inasyarakat, sebaliknya jika bersesuaian dengan kesadaran masyarakat, maka masalah-masalah di dalam penerapan hampir tidak ada.[131]

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa penetapan ketentuan perundang-undangan dalam upaya mengatur persoalan pertanahan khususnya hak masyarakat adat atas tanah mengalami dilematisasi. Satu sisi diakui namun sisi lain ada upaya untuk dilakukan pengkaburan atau penghapusan terhadap hak tersebut. Setelah reformasi barulah pemerintah melakukan perubahan paradigma melalui desentralisai penyelenggaraan negara dengan mendudukan hak ulayat sebagai suatu produk daerah yang terlebih dahulu dilakukan penelitian akan keberadannya.

Memposisikan hak masyarakat adat (hak ulayat) melalui Peraturan Daerah tentu dapat menimbulkan be be ra pa pendapat. Bila dicermati pada kekuatan berlakunya hak ulayat, yaitu sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2003, *pertania,* hirarkhi yang sangat rendah, konsekuensinya bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; *kedua,* kedudukan Perda dapat digugat/dibatalkan baik melalui Mahkamah Agung dengan hak uji materiil (atau lazim disebut *judicative review),* serta dapat juga dilakukan pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri (atau lazim disebut *executive review)-, Ketiga,* jika hak ulayat diatur dalam Peraturan Daerah, maka dikhawatirkan kedudukan hak ulayat sebagai hukum dasar karena ia lahir dari hukum adat sebagai hukum asli yang ber-

[130] H.L.A. Hart, *Tbe Concep of Law.* The Oxford University Press, London, 1972, p. 84.

[131] A. Podgorecki. *Publik Opinion on Law.* C.M. Campgell *et.al* (eds) *Knowledge and Opinion about law,* London, Martin Roberstson, 1973, p.p. 65-66.

somber pacta kepribadian bangsa Indonesia." akan terjadi pengaburan atau bahkan kehilangan nitai filosofisnya, maka kedudukan hak ulayat hams diatur dalam bentuk undang-undang atau paling rendah dalam Peraturan Pemerintah (PP).

Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat bescrta hak- hak tradisional yang dimiliki dalam tataran hukum negara *(state law)* Indonesia selama ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang- undangan, baik yang dinyatakan secara tegas dan jelas maupun yang bersifat samar-samar, serta dari hierarkhi peraturan yang paling tinggi sampai yang paling rendah. Namun, implementasinya masyarakat hukum adat belum merasakan kesempatan dan keadilan sebagaimana ketentuan peraturan tersebut. Bila direnungkan dan disadari tcrnyata kehadiran masyarakat adat merupakan suatu kenyataan sejarah, yang tidak dapat dihindari atau bahkan di sangkal oleh siapapun termasuk Pemerintah. Selama ini politik pembentukan hukum pemerintahan yang sentralistik dapat dikatakan telah mengalami kegagalan. Bukti nyata kondisi tersebut dengan lahimya tuntutan perubahan terhadap UUD 1945 dimana mencantumkan pengakuan dan penghormatan Negara terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Keadaan di atas menurut Achmad Sodiki,[132] [133] bahwa eksprimen uniformasi hukum yang dipaksakan telah mengalami kegagalan dan pluralisme kembali menjadi pilihan yang tidak bisa dihindarkan.

Pemerintah menyadari adanya gerakan perkembangan pluralisme hukum, terutama terhadap pengelolaan sumberdaya alam khususnya tanah. Kesadaran tersebut sebagian telah ditindaklanjuti melalui kebijakan pemerintah untuk memberikan ruang bagi berkem- bangnya keberagaman hukum, walaupun masih banyak peraturan mengandung makna yang ambivalen (beragam) dari satu sektor dengan sektor lainnya, dan ada bagian-bagian telah diatur serta ada bagian yang belum diatur dalam peraturan-perundangan dan bahkan ada peraturan yang saling tumpang tindih.

Pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan hak- haknya dapat dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan

---

" Baharuddin Lopa, *Etika Pembangunan Hukum Nasional*, Artijdo Alkostar (cd) *Identitas Hukum Nasional.* Yogjakarta, 1997, p. 17.

"Achmad Sodiki, *Eksislensi Hukum Adat; Konseptualisasi, Politik Hukum dan Pengembangan Pikiran Hukum scbagai Upaya Perlindungan Hak Masyarakat Adat.* Disampaikan pada seminar Eksistensi Hukum Adat dalam Politik Hukum di Indonesia. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2004, p.l.

maupun kesepakatan internasionai (konvcnsi). Hak masyarakat hukum adat sebagai suatu kesaluan kolcktif terhadap segala sutnber- daya di wilayahnya, pada dasarnya adalah hak yang berkenaan dengan pengelolaan, sekaligus pemanfaatannya antara lain sebagai bcrikut[134]

Pengakuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonal telah dilakukan oleh pemerintah melalui dirumuskan pasal-pasal dalam bcrbagai produk peraturan perundang-undangan. Pada tingkat konstitusi (UUD 1945) terdapat dua pasal yang secara tegas menyebutkan hal tersebut yakni Pasal 18B ayat (1),[135] [136] dan Pasal 281 ayat (3).[137] Kemudian pada Pasal 41 Ketetapan MPR No. XV1/MPR/1998 disebutkan sebagai hak asasi manusia, serta dipertegas dalam pasal 4 Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketentuan tersebut secara tegas mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.

Selanjutnya dalam bentuk undang-undang pengakuan dan perlindungan diberikan baik secara tegas maupun secara samar-samar. Misalnya sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1992 tentang Kependudukan dan Keluarga Sejahtera,[138] Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun I960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa bahwa hak menguasai dari negara tersebut di atas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah daerah swantantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.[139] Dengan demikian, hak masyarakat hukum adat untuk inengelola sumberdaya hutan adalah hak yang menurut hukum nasional bersumber dari pendelegasian wewenang hak menguasai negara kepada masyarakat hukum adat yang ber-sangkutan. Walaupun dalam masyarakat hukum adat diposisikan sebagai bagian subordinat

---

[134] Mertua Sirait, dkk, *Bagaimana Hak - Hak Masyarakat Adat dalam mengelola Sumberdaya Alam diatur*. Dalam Kajian Kebijakan hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia Suatu Refleksi pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah. Seri Kebijakan 1, 1NCRAF, P3AE-UI dan LAHN, Jakarta, 2001, p. 7.

[135] " Bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang- undang, pada ayat (2) bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang.

[136] Pasal 6 huruf (b) bahwa "hak penduduk sebagai anggota masyarakat yang meliputi hak untuk mengembangkan kekayaan budaya, hak untuk mengem- bangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, hak atas pemanfaatan wilayah warisan adat, serta hak untuk melestarikan atau mengembangkan perilaku budayanya.

[137] Bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

" Dapat juga dilihat dalam Pasal 3, Pasal 5, pasal 22 ayat (1), Pasal 26 ayat (1), Pasal 56, Pasal 58, Penjelasan umum bagian II angka 1 dan 3, penjelasan umum bagian III angka 1 dan 3, penjelasan Pasal 5, dan penjelasan Pasal 22 UU No 5 tahun I960.

dari negara, dengan peryataan Pasal 2 ayat (4) ini membuktikan bahwa keberadaan masyarakat adat tetap tidak dapat dihiiangkan.

Pengakuan kearifan lokal juga dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 8 huruf (j) Undang-Undang No. 5 Tahun 1994 tentang Keaneka- ragaman Hayati,[140] dan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, Pasal 93 ayat (1) dan Pasal Pasal 2 ayat (9) dan Pasal 203 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengakuan dan perlindungan secara tegas dan jelas diberikan negara melalui Undang-undang No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi.[141] Dalam UU ini diberikan pengakuan hak asli sebagai hak asasi, pluralisme hukum dan bahkan diakui adanya peradilan adat. Pluralisme hukum juga tercermin dari pemberian otonomi Aceh, melalui UU No. 18 Tahun 21 dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Selan- jutnya dalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, walaupun dalam undang-undang ini memposisikan hutan adat sebagai hutan negara.®

Dalam peraturan perundang-undangan yang secara hierarkhis ada di bawah UU, yaitu dalam Peraturan Pemerintah (PP), dapat

* Pasal 8 dalam huruf (j) dikatakan menghormati, melindungi, dan mem- pertahankan pengetahuan inovasi inovasi dan paktik praktik masyarakat asli, masyarakat adat dan lokal yang mencerminkan gaya hidup secara tradisional sesuai dengan konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan keanekaragaman hayati dan memajukan penerapannya secara lebih luas dengan persetujuan dan keterlibatan, pengetahuan inovasi inovasi dan praktik tersebut semacam dukungan dan mendorong pembagian yang adil dari keuntungan yang dihasilkan dan pendayagunaan pengetahuan inovasi inovasi dan praktik praktik semacam itu.

[141] Bagian menimbang huruf (i), Pasal 1 huruf o, p, q, r dan s, pasal 43, pasal 51, penjelasan pasal 43, penjelasan Pasal 51, UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua.

" *Secara* jelas dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (6), Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (2. 3, dan 4), Pasal 17 ayat (2), Pasal 37 ayat (1), pasal 52 ayat (2), dan Pasal 67 ayat (1 dan *2)* UU No 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

dilihat Pasal 8c, clan Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; sedangkan dalam PP No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umuin Pengaturan mengenai Desa, diwajibkan Pemerintah Daerah harus mengakui dan menghormati adat istiadat dan lembaga adat di wilayahnya sebagai hak asasi manusia yang dapat ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tersebut harus memuat paling sedikit:

1. mekanisme pemberdayaan, pelestarian dan pengembangan;
2. kedudukan, tugas dan fungsi lembaga adat;
3. hak, wewenang dan kewajiban lembaga adat termasuk kewena- ngan dalam penyelesiaan perselisihan sengketa adat;
4. susunan organisasi; dan
5. hubungan dengan organisasi pemerintahan, baik Pemerintah Desa maupun Pemerintah Kabupaten.[142]

Kesempatan masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan hasil hutan, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Produksi,[143] yakni:

> Pasal 1 angka (18)
> masyarakat setempat adalah kelompok-kelompok orang warga negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam atau sekitar hutan dan yang memiliki ciri sebagai suatu komunitas, yang didasarkan pada kekerabatan, kesamaan mata pencaharian yang berkait dengan hutan (profesi), kesejarahan, keterikatan tempat tinggal bersama serta faktor ikatan komunitas lainnya.
>
> Pasal 27 angka (1)
> masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berdasarkan Peraturan Pemerintah ini diberikan hak memungut hasil hutan untuk memenuhi keperluan hidup sehari-hari.

[m] Pasal 40 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan mengenai Desa

[143] Dapat juga dilihat dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 251/Kpts-lI/1993 tentang Ketentuan Hak pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat; Kepmen Kehutanan Nomor 525 tahun 1993 tentang Kriteria dan indikator Pengelolaan Hutan Lestari; Kepmen Kehutanan Nomor 47/Kpts-lI/1998 tentang pcnetapan kawasan hutan lindung dan produksi terbatas di Lampung; Kepmen Kehutanan dan Perkebunan Nomor 677/Kpt$-U/1998 tentang Kesempatan masyarakat setempat untuk melakukan pemanfaatan di kawasan hutan;

Pengakuan tersebut juga diatur dalam Keputusan Presiden, seperti Kepprcs Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan,[144]' Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004- 2009*juncto* Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2OO6.[w]

Dalam konteks keberadaan hukum adat dan lembaga adat yang terdapat dalam masyarakat, diatur dalam Peraturan Mendagri Nomor 3 Tahun 1997 tentang peml>erdayaan dan pclestrasin serta pengembangan adat istiadat yakni sebagai berikut.

> Pasal 8
> Lembaga adat berkedudukan sebagai wadah organisasi {x-rmusya-waratan/permufakatan kepala adat/pemangku adat, tetua adat dan pemimpin/pemuka-pemuka adat lainya yang berada di luar susunan organisasi pemerintah di provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan atau desa/kelurahan.
>
> Pasal9
> Lembaga adat mempunyai hak dan wewenang sebagai berikut;
> a. mewakill masyarakat adat keluar, yakni dalam hal-hal yang menyangkut dan mempengaruhi adat;
> b. mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah

---

" Pasal 2 ayat (2) bahwa Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota berupa penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.

[92] Bagian U, Bab 8 Pembinaan Sistem dan Politik Hukum bahwa Pem- benahan sistem dan politik hukum pada tahun 2006 diarahkan kepada kebijakan untuk meningkatkan tertib perundang-undangan, mendorong penyelenggaran penegakkan hukum dan semakin terwujudnya budaya hukum, melalui upaya: (1) menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui permberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional; (2) melakukan pembenahan struktur hukum... memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional; dan (3) meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan menaati hukum serta penegakkan supremasi hukum

yang lebih baik,

c. mcnyclcsaikan perselisihan yang menyangkut perkara-perkara masyarakat.

Peraturan ini mengakui bahwa masyarakat hukum adat me- rupakan suatu badan hukum diluar struktur pemerintahan yang dapat melalukan hubungan dengan pihak luar dan ke dalam, mengelola harta kekayaannya termasuk sumber daya alamnya serta mengatur sangsi-sangsi atas pelanggaran.

Sedangkan konsepsi hak ulayat dijelaskan Kepmen Agraria/ KBPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat:

> Pasal 1 angka (1)
> Hak ulayat adalah wewenang yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Memberdayakan masyarakat adat bukan hanya berupaya melepaskan mereka dari kemiskinan dan keterbelakangan tetapi juga penguatan individu anggota masyarakat serta pranata-pranata yang dianut oleh anggota masyarakat setempat melalui pengakuan hukum dan kelembagaan sehingga keberadaannya dapat diakui dan dilindungi oleh Negara. Apa yang terjadi dan menimpa masyarakat adat saat ini, tidak lepas dari penyelewengan dari tanggung jawab sosial yang telah ditetapkan oleh hukum yang berlaku, dimana peran masyarakat adat dan keberadaannya yang terabaikan padahal hukum yang berlaku secara tegas mengakui dan melindungi eksistensi hak- hak mereka sebagai warga Negara. Peraturan perundang-undangan serta hukum yang mengatur hak-hak masyarakat adat diharapkan tanggung jawab sosial masyarakat akan keberadaan masyarakat adat akan tumbuh dan keharusan bagi hukum masyarakat dan pemerintah untuk menghargai kemajemukan identitas dan nilai-nilai budaya yang berlaku pada komunitas adat setempat, menyadari bahwa komunitas adat juga merupakan bagian dari warga Negara Indonesia yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dimata hukum Indonesia.

Tentunya hak-hak yang mereka peroleh sesuai dengan kebutuhan mereka.

Berdasarkan jabaran tentang peraturan perundangan negara yang mengatur tentang hak ulayat di atas, dapat dipahami bahwa Negara Indonesia secarn normatif—bersamaan dengan perkembangan ketatanegaraan dan politik agraria—, sudah mengakui dan melindungi hak ulayat, baik sebagaimana tersurat dalam UUD 1945, UU, PP, Keppres, dan Peraturan Menteri. Hal ini mengindikasikan bahwa, secara teoretik Indonesia sudah menjalankan fungsinya sebagai negara hukum. Secara terminologis, negara hukum merupakan suatu tertib masyarakat dan negara yang berdasarkan atas hukum, yang di dalamnya terdapat keseimbangan antara kepentingan individu sebagai warga negara dengan kepentingan individu sebagai penguasa, serta semua komponen bangsa tersebut tunduk pada hukum yang berlaku.[145] Hakikat negara hukum ada 2, yaitu adanya suatu kekuasaan yang tunduk pada hukum, dan adanya persamaan setiap orang di hadapan hukum.[146] Kedua pengertian tersebut senada dengan Hasil Simposium Universitas Indonesia, bahwa dalam negara hukum semua alat perlengkapan negara harus bertindak berdasarkan dan terikat oleh peraturan perundang-undangan yang ditentukan terlebih dahulu oleh alat-alat negara yang diberi tugas membuat peraturan perundang- undangan *(legislator).*[147]

D. PERLINDUNGAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Selain yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan nasional, pengakuan hak-hak masyarakat adat secara internasional akhir-akhir ini cenderung semakin meningkat. Salah satu puncak penghormatan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat pada tahun 1993 Tahun Masyarakat Adat *(Indigenous People Year)* oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), yang merupakan tidak lanjut dari rangkaian kesepakatan konvensi-konvensi dunia yang menekankan

[95] Laboratorium Pancasila 1K1P Malang. *Pengertian Pancasila atas Dasar UUD 1945dan Ketetapan MPR.* Laboratorium Pancasila IK1P Malang, Malang, 1979 P-50.

* Mochtar Kusumaatmadja. *Kerangka Penegakan Hukum Nasional.* Alumni, Bandung, 1995, p. 15.

[147] Moh. Kocsnardi dan Bintan R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945.* Gramedia, Jakarta, 1989, p. 27.

penlingnya pemerintah ncgara-negara anggoia PBB untuk segera melaksanakan pemberdayaan masyarakat hukum adat.

Bukan hanya peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur mengenai pengakuan akan hak-hak masyarakat adat, tetapi juga pengakuan dan dukungan dari masyarakat internasional. Ada sejumlah perjanjian internasional baik yang sifatnya mengikat maupun tidak yang mengaturnya. Sampai saat ini, minimal ada 19 jenis dukungan internasional terhadap komunitas adat melalui perjanjian- perjanjian internasional diantaranya, perlindungan terhadap hak-hak azasi, hak untuk berkumpul, hak atas la nah dan teritorial, kebebasan beragama, kepemilikan intelektual, hak kepemilikan adat, pengakuan tata ruang adat, dan lain sebagainya. Perjanjian-perjanjian tersebut antara lain,

a. *International Covenant on Civil and Political Rights,* 1966, ditandatangani oleh 129 negara.
b. *Convention of Biodiversity (CBD)* tahun 1992 yang ditandatangani oleh sekitar 108 negara.
c. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination,* tahun 1979, ditandatangani oleh 138 negara. Convention on the Ellimination of All Forms of Racial Discrimination, 1966, ditandatangani oleh 116 negara.
d. *Convention on the Preventive and Punishment of the Crime of the Genocide,1984,* ditandatangani oleh 142 negara.
e. *Convention on the Rights of the Child,* ditandatangani oleh 168 negara.
f. ILO 169, *Indigenous and Tribal Peoples Convention* (tentang kon- vensi bangsa-bangsa pribumi) 1989, ditandatangani oleh 7 negara.

Konvensi Internasional tentang pengakuan hak masyarakat hukum adat dapat dijumpai antara lain sebagai berikut.

a. Konvensi *International Labour Organization (ILO)* 169 tahun 1989, dimana pada pasal-pasalnya disebut: Pasal 6 memuat prinsip partisipasi dan konsultasi dalam keseluruhan proses pengambilan keputusan yang menimbulkan dampak terhadap kelompok masyarakat ini pada tingkat nasional. Pasal 7 sampai Pasal 12 mencakup berbagai aspek mengenai hubungan antara “sistem hukum adat dan "sistem hukum nasional". Pasal 13 sampai Pasal 19 memuat pengaturan tentang hak-hak atas tanah adat.
b. Dekiarasi Rio de Geneiro 1992 dan Agenda 21 tahun 1992 pada intinya pada Pasal 22 menekankan perlunya pengakuan dan pern

berdayaan masyarakat hukum adat, yang mana masyarakat hukum adat diharapkan mendapat periakuan yang lebih adil.

c. *World Council of Indigenous Peoples* (WCIP) di Kiruna Swedia tahun 1966 menekankan bahwa hak masyarakat adat atas tanah adalah hak miJik penuh, tidak melihat apakah mereka memegang hak resmi yang diterbitkan oleh penguasa atau tidak.[148]

Selain itu, ketentuan dan kcscpakatan intcmasional yang terkait dengan masyarakat adat (khususnya tentang kchutanan) adalah sebagai berikut.

a. Rancangan Naskah PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (Dokumen PBB no. E/CN.4/Sub.2/1993/29) mempertegas perlunya keberpihakan kepada masyarakat adat yang selama ini terabaikan.

---

* (1) Rancmgan Naskah PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (Dokumen PBB Nomor. E/CN.4/Sub.*V*1993/29) mempertegas pcrlunya keberpihakan kepada masyarakat adat yang selama ini terabaikan; (2) Kcputusan Stratcgi Konservasi Dunia •menjaga bumi *(.Resolution of World Conservation Strategy, Caringfor the Earth)* 1991, yang mendukung pcran khusus dan penting dari Masyarakat Adat sedunia dalam menjaga lingkvngan; (3) Resolution of 18 *' General Assembly of World Conservation Union,* IUCN, mendukung hak-hak masyarakat adat termasuk hak untuk menggunakan sumber daya alam setempat secara bijaksana menu mt tradisi mereka; (4) *International Tropical Timber Agreement* (Persetujuan Kayu Tropis Intenasional) tahun 1994 dalam ITTO *Guidelines,* menyatakan bahwa kegiatan pengelolan hutan hams mengakui kepentingan masyarakat adat dan masyarakat setempat lainnya yang hidup bergantung pada hutan; (5) IUCN *Working Group on Community Involvement in Forest Management* (kelompok Kerja IUCN mengenai Pelibatan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan) pada tahun 1996 merekomendasikan agar regenerasi hutan secara alamiah yang ada dalam sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat adat hams diakui sebagai altematif pemulihan hutan; (6) *Convention on Biological Diversity (Konvensi* Keanekaragaman Hayati) tahun 1992 diralifikasi dengan UU Nomor 5 tahun 1994, Sebagai suatu usaha perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan intelektual *(intelektual property right,IPX)* masyarakat adat, (7) *United Nations Declaration and Programme of Action to Combat Racism and Racial Discrimination* (Dcklarasi dan Program Aksi PBB untuk menetang rasisme dan diskriminasi rasial) di Jenewa tahun 1978 pada Pasal 21 mengakui hak masyarakat adat untuk memelihara struktur ekonomi tradisiona! dan budaya mereka, termasuk bahasa, dan hubungan khusus dengan tanah dan sumber daya alam tidak boleh direnggut dari mereka. (8) Dalam *Basic Principles* FAO tentang *National Forestry Action Plan Abalakin* dalam prinsip dasar Nomor 4 tentang Partisipasi dalam perencanaan proram Kehutanan dikatakan bahwa proses konsultasi yang melibatkan semua pihak termasuk masyarakat adat dan kelompok perempuan perlu dilakukan dan pada prinsip No. 5 tentang pendekatan Holistik dan *Inter-sectoral* dikatakan bahwa masyarakat adat dan masyarakat yang tinggal di dalam hutan hams dililiat sebagai bagian yang tidak dapat terpisahkan dari ekosistem; (9) *Dcklarasi International Alliance of Indigenous-Tribal Peoples of tbc Tropical Forest* (Aliansi Masyarakat adat di Wilayah Hutan Tropis) tahun 1996 bahwa; Masyarakat adat mengakui bahwa untuk kepentingan jangka panjang kehidupannya akan menggunakan sumber daya hutan secara lestari dan menghargai kepentingan konservasi lingkungan. Masyarakat adat mengakui bahwa kemampuan organisasi konservasi dapat membantu meningkatkan pengembangan swadaya dan mendapatkan hubungan yang saling menguntungkan berdasar atas saling percaya, keterbukaan dan akuntabilitas.

b. Keputusan Strategi Konservasi Dunia “menjaga bumi" *(Resolution of World Conservation Strategy, Caring for the Earth)* 1991, yang mendukung peran khusus dan penting dari Masyarakat Adat se- dunia dalam menjaga lingkungan.

c. *Resolution of 18th General assembly of World Conservation Union, IUCN*, yang secara aklamasi mendukung hak-hak masyarakat adat termasuk hak untuk menggunakan sumber aya alam setempat secara bijaksana menurut tradisi mereka.

d. *International Tropical Timber Agreement* (Persetujuan Kayu Tropis Intemasional) tahun 1994 dalam ITTO Guidelines, menyatakan bahwa kegiatan pengelolan hutan hams mengakui kepentingan masyarakat adat dan masyarakat setempat lainnya yang hidup bergantung pada hutan

e. *IUCN Working Group on Community Involvement in Forest Management* (kelompok Kerja IUCN mmengenai Pelibatan Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan) pada tahun 1996 mereko- mendasikan agar regenerasi hutan secara alamiah yang ada dalam sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat adat hams diakui sebagai altematif pemulihan hutan.

/. Convention on Biological Diversity (Konvensi Keanekaragaman Hayati) tahun 1992 telah di Ratifikasi dan di Undangkan dengan UU No. 5 Tahun 1994. Sebagai suatu usaha perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan intelektual *(intelectual property right,IPR)* dari masyarakat adat, Pertukaran Teknologi *(Sharing Technology)* dan Keamanan Hayati *(Bio-Savety).*

g. *United Nations Declaration and Programme of Action to Combat Racism and Racial Discrimination* (Deklarasi dan Program Aksi PBB untuk menetang rasisme dan diskriminasi **rasial)** yang diselenggarakan di Jenewa tahun 1978 pada **pasal 21** mengakui hak masyarakat adat untuk memelihara **struktur ekonomi** tradisional dan budaya mereka, termasuk bahasa, dm **hubungan** khusus dengan tanah dan sumber daya alam **tidak boleh direngut** dari mereka.

h. *World Council of Indigenous Peoples (WCIP)* **di Kiruna Swedia** 1966 menekankan bahwa hak masyarakat adat **atas tanah adalah**

hak milik penuh, lidak melihat apakah mereka inOniegnhghak-■
Ji:fe6jm.j/ang/diU?yhijkdn»oklqpengunsaUttiupuhHklaki.g.• u; >f: j JI i:
fn*4<jM/«^ftWWW«feiMMi\ltf5Hgfed'Kfeliufahjin<8ediiWia» ke Xnaliun
.Gf^5/nicAekarikuh'-p^ipy4)pdngaki(anˈket<>inj7a'gaan'mflsya?akat
K<HdaVi>bdS^rlHr»pdngptjriiuan/afilrnya untuk.dapat-tmehgelola -hucan I
gftepuhSOk (Hfcgiatan. pqrjindungapsdan<pemanfaatan> Wtan 'dan -
odisdbbUsebngftiiUfMn^ntyibqsedi/unfSijriiPna^evnfnitj Au! >c i • ft

j. Demikian pula dengan hasil Kongres/K'ehutanan se:ddniarkd>XI *<<Tahun 1991 di Paris yang ‘meridkankari\kembalvtentang pentingnya > jnkeberpihafaan ke^a'dai ^lasyakakat; yangnterpinggirkan: ierinasuk j».-masyarakatifadat. dan'rsefcaligdsf mexpandatkani pentingnya tsuatu

rencana aksi yang *disdabuTropicaLPorest! Action Pla^CTTAP) dan* ?i;»t8ap negaraigkan membuaj
ntyimg/juga merdpikatr tururtan.dari,Agendai21<;Fasal(ll$_{EnrsJn}$j

k. 'Kpalam *Principles FAO xenX2.^ Natiotialporestry Action Plan*, 'pdiuiaifcarr dalami^rinsip-dasar.iriomorfrfrtentang ^artisipasi; dalain

perencanaan program Kehutanan dikatakdnx|)ahwaj.proSes V/konsultasryaDg^rafilibaikamsemua.Apih^k .termasuk jnasyarakat, -r.adatdaiiktik5hlp®k»p6remp0ariJperl0idUakukafv:dan$_1$pada$_i$prjnsip -crior57te<Xartgrpehdek&ai? 'Helistik daddn^rrsecioraLfdiksiakan m Bahwa ,-^asyarkkatE Adat rdan i ma£yarakat$_r$yang: jtinggal < di r dalam it hufaryihanjsjdikhat^ebagarfba^jan yangItidak!dapat-.lerpisahkan dari ekosistem.

nsfud nndilum-jq iiinnr./jh; iBa/td'j?

1. a deklarasH *IntemaliiinakAllianc& pf-tjidigenauszTribai Peoples»* *At.pf.the Tropical'Fbrest* CAliansi Masyarakat AdacdiiWilayah. Hutan .|:Tropis>i^iuri)i996:dikatakan.bahwadnKisyarak2Ladat mengakui (>Vbahxya< untu|p'ikpj>entingan jangka. panjang. kehidupannya akan i7jjp'eng^urigkahssirtiik?eD!daya hutan secara lestari.dan menghargai kepentingan konservasi lingkunganr.MasyarakaL.adat mengakui n.(bahyva$_4$ kexna^puao.'.ergan^asi kons£rwsi.\dapat jnenjbantu.

pengembangan. .wa.daya.dao. mendapatkan .$_{ifl}$hvbUagan lyang.^aliftg m.enguntungkarxJje.rdasarjatas saling $_1$;pe«aya$_>$ike^bt$_J$«kaan$_I$dan-akuntabiliias..^(j, $_n$. ,
intonoh’9 7*;r>’inJ2 ciEdiluffiotn j;;.

!?^{ak}

MaanxSirsii, CNp)Hty dah A- *K\is^om, BagainianaHak-bakMasyarakal Daya Alam Diatur*. Southeast Asia$_A$Pp!icy Research Working Paper, No. 24, www.worldagroforesiry.org

ll i>B-M,seiAiwS!W.?W.flP

masyarakat adat atas dumber dumber alam, selain sebagai hak asasi inanusia khususnya hak ekonomi, politik dan sosial budaya, serta dipandang sebagai kearifan yang dapat inenyelamatkan sumber daya alam. Dengan demikian, pada negara yang merdeka, harus diperlakukan secara adil guna meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan mereka dalam pembangunan nasional.

Berdasarkan komparasi normatif atas ketentuan hukum sebagaimana tertuang dalam hukum nasional dan hukum intemasional (konvensi intemasional) dapat dipahami bahwa tidak ada kontradiksi antara ketentuan dalam hukum nasional dengan hukum ienternasional, sehingga masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang dimiliki wajib dilindungi oleh otoritas yang berwenang, termasuk hak-hak masyarakat adat dalam bidang pertanahan. Sebagai negara hukum, Indonesia wajar jika mengatur ketentuan hak ulayat (sebagai bagian dari hak masyarakat adat) dalam peraturan perundang- undangan dan mengimplementasikannya secara optimal.

METODE PENELITIAN

A. JENIS PENELITIAN DAN PENDEKATAN

Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum-empirik atau lazim disebut Penelitian Hukum Non-Doktrinal. Hal ini didasarkan pemikiran bahwa, penelitian ini mengkaji eksistensi perlindungan dan dinamika pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat atas tanah dalam konteks otonomi pertanahan dengan cara melakukan studi di Provinsi Maluku Utara.

Penelitian ni menggunakan pendekatan yuridis- sosial kultural. Pendekatan ini dilatarbelakangi oleh pemikiran, bahwa hukum tidak terlepas dari kehidupan masyarakatnya berupa nilai dan sikap/prilaku yang dilakukan (hukum tidak otonom), sehingga dalam pandangan ilmu pengetahuan hukum empiris *(empirische rechtswetenscbap)* kajian terhadap hukum tidak hanya menyangkut aspek normatif belaka, tetapi hukum dapat dikaji dari aspek empirisnya yakni bagaimana hukum itu senyatanya dalam kehidupan masyarakat.' Penelitian ini menggunakan pendekatan unsur "yuridis" karena berpijak pada ketentuan-ketentuan hukum tanah nasional sebagai dasar normatif. Sedangkan pendekatan unsur "sosio-kultural", karena dalam penelitian ini melakukan peninjauan pelaksanaan ketentuan yuridis tersebut, termasuk mengaji beberapa hal yang berpengaruh pada peleksanaan ketentuan hukum, ditelaah dari sisi sosio-kultural. Hasil penedekatan yuridis dan sosiokultural tersebut diakumulasikan

[1] Moch. Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat.* (Disertasi) Universitas Airlanggga, Surabaya. 1997, p 48

dalam suatu taianan analisis untuk mengembangkan suatu pemikiran baru tentang pengaturnn dan perlindungnn hak masyarakat adat alas tanah.

B. LOKASIPENELTTIAN

Penelitian ini dilakukan di wilayah Provinsi Maluku Utara, khususnya pada masyarakat hukum adat Ternate. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa secara sosilogis, sampai saat ini di Ternate merupakan masih merupakan daerah kerajaan, dengan ditandai ada- nya institusi Kesultanan Temate beserta perangkat adatnya, yang masih mempunyai wilayah masyarakat hukum (yurisdiksi), scrta memiliki hubungan hukum antara masyarakat hukum adat, wilayah dan institusi adat. Dengan demikian, dikctahui bahwa di wilayah tersebut masih terdapat masyarakat adat, hukum adat, dan lembaga adat.

Berdasarkan hasil orientasi pendahuluan dikctahui, bahwa masyarakat adat Temate terdiri atas *4* komunitas yakni *Soa* Sio, Sangaji, Heku dan Cim yang tersebar pada 41 Soa (kampung). Penggunaan kriteria dalam masyarakat hukum adat Ternate masih taat menerapkan hukum adat. Di masyarakat masih terdapat institusi adat yang menjalankan tugas dan tanggungjawab dalam mengawasi pcnerapan hukum adat, serta memiliki wilayah masyarakat hukum adat scbagai tempat mencari sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari- hari. Dari empat komunitas tersebut, ditentukan masing-masing 2 Soa, sehingga total Soa yang dijadikan wilayah penelitian scbanyak 8 *Soa* yakni Kulaba, Tagafo, Dorari Isa, Togolobe, Koloncucu, Tafure, sena untuk kelompok sangaji J/jfeodan *Tabala.* Selain itu, untuk mem- berikan jawaban terhadap jaminan perlindungan hak masyararakat hukum adat dalam pembangunan, dilakukan studi kasus pada masyarakat suku Pagu yang berada di bawah *Jikomakolano (Pimpinan* wilayah) Tobelo dalam wilayah Kesultanan Temate.

Penentuan lokasi penelitian dilakukan berdasarkan sistem kekerabatan dalam wilayah administrasi kesultanan Ternate. Selin itu, didasarkan jarak Soa dengan pusat pemerintahan yakni jarak paling jauh. jarak sedang (tengah) dan jarak yang paling dekat. Karena itu, dalam penelitan ini ditentukan 2 Soa, yaitu (a) Soa yang paling jauh, yakni Togolobe dan Dorari Isa. Wilayah Soa ini dapat ditempuh dalam waktu ± 1 jam dengan transportasi laut; (b) Wilayah Soa yang jaraknyi sedang (tengah), yakni Soa Koloncucu dan Tofure yang

dapat ditempuh dalam waktu ± 30 inenit; (c) Soa yang paling dekat adalah Jiko dan Tabala. Masyarakat pada Soa di atas termasuk yang sering melakukan pemanfaatan tanah baik untuk kepentingan sehari- hari, maupun bcrpartisipasi pada kegiatan-kegiatan di Kesultanan Ternate. Bentuk partisipasi tersebut selain tenaga, juga diberikan hasil hutan dan perkebunan seperti kayu, pisang, kelapa, buah-buahan dan sebagainya yang diperoleh di atas tanah adat.

Untuk studi kasus dilakukan pada masyartakat hukum adat Pagu dalam wilayah *Jikomakolano* Tobelo, ± 20 Km. atau ± 3 jam perjalanan laut dari Ternate, dengan pertimbangan suku tersebut termasuk dalam wilayah perusahaan pertambangan emas PT. Nusa Halmahera Mineral. Perusahaan tersebut telah mengklaim bahwa tanah yang termasuk dalam kuasa pertambangan adalah tanah negara yang secara legalitas telah mendapatkan ijin dari pemerintah pusat. Sementara masyarakat berpendirian bahwa tanah tersebut adalah milik masyarakat hukum adat Pagu yang secara turun-temurun telah dikuasai oleh warga adat. Secara faktual, perusahaan juga tidak memberikan kesempatan kepada masyarakat setempat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pertambangan, dengan alasan rendahnya kualitas sumber daya manusia. Masyarakat hanya dilibatkan dalam tahap ekplorasi, dan setelah tahap produksi mereka tidak dilibatkan. Masyarakat hanya dijanjikan untuk diberikan fasilitas umum guna meningkatkan kesejahteraan. Namun janji tersebut sampai saat tidak ditepati.

C. INSTRUMEN PENELITIAN

Mengingat penelitian ini merupakan penelitian hukum empirik yang ingin mengungkap berbagai fakta dinamika pengakuan dan perlindungan hak masyarakat atas tanah di era otonomi daerah, maka dalam penelitian ini peneliti berfungsi sebagai instrumen utama. Untuk memudahkan pelaksanaan penelitian kerja peneliti, maka peneliti dibantu oleh 4 orang pengumpul data yang diambil dari dosen fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate. Peneliti bertindak sebagai perencana, penganalisis data, penafsir data sekaligus pelapor hasil penelitian. Sebagai penunjang keberhasilan penelitian, peneliti menggunakan instrumen pelengkap, yaitu: (1) panduan wawancara *(interviewguide);* (2) catatan lapangan *(field note);* (3) alat-alat tulis; (4) *tape recorder*, dan (5) kamera.

D. JENIS DATA

Ditelaah dari jenis data berdasarkan sumbernya, data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Menurut *Soerjono* Soekanto dan Sri Mamudji, ditinjau dari sumber data, dalam penelitian hukum terdapat dua macam data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer (data dasar) adalah data yang langsung diperoleh dari masyarakat. Sedangkan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya disebut data sekunder.[149]

Berpijak pada konsep tersbeut, maka data yang dibutuhkan dalam penelitian ini data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang berhubungan dengan dinamika masyarakat tentang keberadaan hak atas tanah baik yang dilihat dalam konteks wilayah, masyarakat maupun hubungan hukum antara masyarakat dengan wilayahnya. Data primer di peroleh secara langsung dari masyarakat hukum adat Ternate. Data sekunder adalah ketentuan pengaturan dalam hukum tanah nasional dalam konteks otonomi daerah. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh inelalui studi pustaka dan studi dokumentasi.

Data primer yang diperoleh untuk menjawab permasalahan pertama, yang diperoleh langsung dari masyarakat hukum adat Ternate. Data tersebut menyangkut penguasaan tanah adat oleh masyarakat hukum adat Ternate serta cerita dan legenda sejarah dinamika penguasaan tanah dalam wilayah hukum adat, yang dibagi secara periodik, yaitu periode sebelum adanya penjajahan, selama penjajahan, setelah kemerdekaan, dan saat era otonomi daerah.

Selain wawancara dengan masyarakat hukum adat, juga diperoleh data dari pemimpin adat, seperti *Jo Kalem* (Hakim Agung) *Tuli Lamo, Soseba* (Sekretaris Kerajaan),[150] *Kapila* (pimpinan perang) *Gimalaha* (kepala kampung) *Jogugu* (Perdana Menteri), *Fanyira Jiko* (bagian hukum adat), *Sangaji* (kepala wilayah), *Imam Jiko* (Imam dalam kesultanan), *Fanyira* (kepala lingkungan/Soa) *Hakim Sara* (pembantu imam). Untuk data sekunder diperoleh dari dokumen/ arsip kerajaan di Ternate, arsip perjanjian dan sural kesultanan di per- pustakaan nasional, serta literatur tentang sejarah kesultanan Ternate.

---

[149] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *'Penelitian Hukum No rm a l if: Suatu Tlnjauan Singkat'*. Rajawali Press. Jakarta. 1995, p. 12-13.

' Petugas kerajaan yang selalu bersama-sama sultan dalam bepergian atau kunjungan ke masyarakat. Petugas ini selalu berjalan dibelakang sultan dengan membawa pedang, tongkat, kotak pinang, dan kwispedor kerajaan.

Terhadap pcnnasalahan *kedua* dalam penelitian ini, maka jawaban data primer yang diperoleh dari masyarakat hukum adat Ternate, juga hasil wawancara dengan Kasi Penyelesaian Sengketa Kanwil BPN Maluku Utara, Staf Pendaftaran Hak atas tanah Kantor Pertanahan Kota Ternate, Staf Bappeda Provinsi Maluku Utara dan Kota Ternate, Anggota Komisi A DPRD Provinsi Maluku Utara, Wakil Ketua DPRD Kota Ternate, guna mendapat penjelasan implementasi hak masyarakat adat dalam pclaksanaan otonomi pertanahan di Maluku Utara. Informasi yang diperolah dari wawancara para pihak tersebut, seperti bagaimana bentuk perlindungan hukum yang telah dilakukan bagi masyarakat hukum adat Ternate oleh Kanwil BPN Maluku Utara dan Kantor BPN Kota Ternate, bagaimana respon dan langkah-langkah yang telah dilakukan DPRD dan Pemda, dalam menyikapi pelaksanaan otonomi di bidang pertanahan yang meliputi sumberdaya yang tersedia, sarana pendukung dan budaya hukum masyarakat hukum adat (pemikiran, ucapan/perkataan dan perilaku/ sikap). Selain itu wawancara juga dilakukan terhadap para aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mempunyai perhatian terhadap eksistensi hak masyarakat adat, serta aparat penegak hukum (hakim dan pengacara) dalam penerapan hukum konkrit pada kasus tanah adat yang pernah ditangani Pengadilan Negeri Ternate. Untuk data sekunder diperoleh dari dokumen/arsip, literatur serta peraturan perundang-undangan yang mengatur pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat. Dalam kaitan itu dilakukan penelitian terhadap substansi peraturan baik dalam bentuk UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati dan keputusan masyarakat adat.

Berkaitan dengan permasalahan ke tiga, selain dengan wawancara dengan masyarakat hukum adat Pagu sebanyak 9 orang, data primer juga diperoleh melalui wawancara dengan masyarakat hukum adat Madole, Kao, dan Boeng sebanyak 3 orang. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa antar-ketiga suku tersebut mempunyai keterikatan kekerabatan, serta wilayah hukum adat mereka berbatasan langsung dengan lokasi pertambangan. Selain itu, pertimbangan lainnya adalah adanya fakta bahwa di sumberdaya alam di tiga wilayah adat tersebut sering dimanfaatkan oleh perusahaan, misalnya pasir, tanah, dan ikan. Data tentang pemanfaatan tanah dan sumber daya alam di lokasi penelitian juga diperoleh dari perusahan, yakni PT. Nusa Halmahera Mineral (NHM), instansi pemerintah baik ditingkat provinsi maupun kabupaten. Pengumpulan data primer dengan pejabat pemerintah dan perusahaan dipcrolch melalui wawancara, misalnya dengan pihak mcnajemcn perusahaan, Kepala Dinas Kehutanan di kabupaten Halmahera Utara, Kepala Seksi Perencanaan Dinas Kehutanan Provinsi, Dinas Tenaga Kcrja, serta Anggota Komisi E DPRD (komisi yang membidangi permasalahan ketenagakeqaan). Target hasil wawancara tersebut adalah memperoleh data yang berkaitan dengan kesempatan masyarakat hukum adat dalam perusahaan, pemutusan hukungan kerja, dan hambatan yang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah dalam mempekerjakan masyarakat di sekitar wilayah tanah masyarakat adat.

Data sekunder diperoleh dari dokumen/arsip perusahaan mau- pun instansi pemerintah, serta literatur yang relevan berupa laporan hasil ekplorasi perusahaan PT.

NHM, potensi sumberdaya tambang, *royalty* perusahaan, serta program pembinaan masyarakat disekitar tambang.

E. POPULASI DAN SAMPEL

Populasi penelitian ini adalah semua anggota masyarakat hukum adat yang berada di lokasi penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik *purposive sampling* (sampel bertujuan) dalam penentuan sampel. Adapun kriteria sampel penelitian adalah memenuhi kriteria bahwa mereka saat ini bermukim di wilayah hukum adat, dan mereka sudah tinggal menetap paling singkat selama 15 tahun secara berturut-turut di wilayah hukum adat. Hal ini dimaksud- kan agar para tokoh tersebut benar-benar sudah memahami hukum adat dan masyarakat adat di lokasi penelitian. Responden penelitian terdiri atas tokoh agama, tokoh masyarakat, dan masyarakat.

1. Tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat di wilayah masyarakat hukum adat Ternate sebanyak 25 orang.

2. Warga masyarakat pada 8 (delapan) Soa yang memanfaatkan wilayah hukum adatnya. Masing-masing Soa sebanyak 3 orang sehingga jumlah responden untuk masyarakat hukum adat sebanyak 24 orang. Selain itu, pada masyarakat adat suku Pagu sebanyak 9 orang ditambah 3 orang yang terdapat pada masyarakat adat suku Boeng, suku Madole dan suku Kao. Dengan demikian jumlah total responden dalam penelitian ini sebanyak 61 orang.

Untuk memperoleh data dan informasi akurat, maka hasil wawancara dengan masyarakat hukum adat yang berada di 8 (delapan)

Soa keinudian dikonfirmasi sekaligus meminta pendapat, harapan, kesan, dan sikap terutama dari pihak kcsultanan Ternate. Sebagai data peinbanding, peneliti juga mewawancarai tokoh masyarakat yang berada di sekitar wilayah masyarakat hukum adat atau yang tidak berhubungan langsung dengan penggunaan wilayah masyarakat adat. Sedangkan untuk instansi pemerintah antara lain Aparat Dinas Per- tanahan Kabupaten/Kota di wilayah lokasi penelitian, Anggota Komisi E Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Pertanahan Nasional, dan Dewan Perwakilan Rakyat, serta pakar hukum agraria untuk mendapatkan data dan informasi yang berhubungan dengan peru- musan kebijakan pengakuan hak masyarakat adat.

F. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data primer dilakukan dengan teknik wawancara *(interview),* dan observasi.

1. Teknik Wawancara *(Interview)*

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini sangat kompleks karena berhubungan dengan dinamika hukum keberadaan hak atas tanah masyarakat hukum adat Ternate di era otonomi daerah. Karena itu, peneliti menggunakan teknik wawancara sebagai salah satu teknik pengumpulan data. Teknik wawancara dalam penelitian ini digunakan dengan pertimbangan bahwa melalui wawancara hampir seluruh data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini dapat terpenuhi karena wawancara lebih berisfat fleksibel. Hal ini didasari pendapat Nasution yang menyatakan bahwa tujuan wawancara adalah mengetahui tentang hal-hal yang terkandung dalam pikiran dan hati orang lain/

Penggunaan teknik wawancara sangat efektif dan mendalam serta fleksibel untuk memperoleh seluruh data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian. Penggunaan teknik wawancara didasar- kan pada pendapat Lincoln dan Guba yakni untuk mengkostruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan

[4] Nasution, S. *MetodePenelitian Naturalistik-Kualitatif.* Tarsito, Jakarta. 1996- p. 73. •

memperl u as informasi yang diperoleh dari orang lain; baik manusia maupun bukan manusia (triangnlasi); dan memverilikasi, mengubah konstruksi ynngdikembangkan oleh peneliti scbagai pegecekan anggota.[151] Wawancara dengan responden dilakukan secara terns terang, dan dalam suasana keterbukaan, artinya responden diberitahu tentang maksud dan tujuan wawancara. Agar tidak menimbulkan kecurigaan, peneliti mengupayakan melakukan pembinaan hubungan yang akrab *(rapport)* dengan penduduk melalui hidup bersama dalam komunitas.[152] Melalui model wawancara tersebut, peneliti akan mengalami dan merasakan apa yang terjadi dalam kehidupan komunitas. Hal ini sesuai dengan konsep yang diajukan Sanapiah Faisal bahwa dalam penelitian kualitatif sangat disarankan agar peneliti memakai jenis wawancara terus terang/tak terselubung.[153] [154] Laxy J. Moleong menyebut wawancara yang berkarakteristik demikian dengan istilah wawancara terbuka/ow?7Te^ *interveuf.*

Dalam melaksanakan wawancara, peneliti menggunakan panduan wawancara. Tujuan penggunaan panduan wawancara *(interview guide)* adalah agar fokus wawancara tidak keluar dari konteks penelitian. Dalam wawancara, peneliti menggunakan tahapan sebagai- mana dikemukakan Lincoln dan Guba,[155] yaitu sebagai berikut.

1) Menetapkan responden yang akan diwawancarai.
2) Menyiapkan pokok-pokok masalah yang akan menjadi pokok pembicaraan dalam *interview guide.* Pokok-pokok masalah sebagaimana yang dituangkan dalam panduan wawancara *(intervewguide)*tersebut disusun berdasarkan urut-unitan (sekuen) dari pertanyaan yang memerlukan jawaban dengan pemikiran sederhana menuju pertanyaan yang memerlukan jawaban dengan pemikiran lebih kompleks.
3) Memulai atau membuka alur wawancara, yaitu pewawancara me- nyampaikan tentang tujuan wawancara kepada responden, kemudian berusaha menjalin hubungan yang harmonis dan santai *(rapport).*
4) Melangsungkan alur/arus wawancara, yaitu diawali dengan me- nyampaikan pertanyaan-pertanyaan "ringan" kemudian makin- lama makin mengerucut pada permasalahan-permasalahan krusial.
5) Mengkonfirmasikan hasil wawancara dengan responden yang diwawancarai dan mengakhirinya. Tahapan ini dilakukan dengan jalan menyainpaikan secara lisan atas hasil wawancara yang sudah dicatat dalam catatan lapangan yang bersifat sementara, dan responden tinggal meng-ya-kan atau mengoreksi jawaban yang sudah disampaikan.
6) Menuliskan hasil wawancara pada catatan lapangan secara cermat dalam bentuk catatan

---

[151] Lexy *J.* Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif.* Remaja Rosdakarya, Bandung. 1994, p. 135-

[152]1. Nyoman Nurjaya, *Magersari: StudiKasus Pola Hubungan Kerja Penduduk Setempat Dalam Pengusabaan Hu tan.* (Disertasi) Program Pascasarjana -UI. 2001, p. 89.

[1] Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial, dasar-Dasar dan Aplikasi.* RajaGrafindo Persada. Jakarta, 1995, p. 133-

• Lexy J. Moleong,. *op ci!.,* 1994, p. 137.

' Sanapih Faisal. *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi.* YA3, Malang. 1990, p.63.

lapangan yang lebih rapi sebagai bahan analisis data.

Dalam rangka menunjang keberhasilan penelitian ini, peneliti menggunakan instrumen pelengkap, yaitu: (1) panduan wawancara *(interviewguide);* (2) catatan lapangan *(field note);* (3) alat-alat tulis; (4) kamera, dan (5) *tape recorder*. Panduan wawancara dipakai sebagai pedoman wawancara agar peneliti dapat memfokuskan wawancara sesuai dengan materi yang direncanakan. Catatan lapangan diper- gunakan untuk mencatat data dan informasi yang didapatkan selama wawancara dan observasi. Alat-alat tulis digunakan sebagai pendukung pelaksanaan pencatatan data di lapangan. Kamera digunakan sebagai alat pengambilan gambar pada saat proses peradilan pidana berlangsung. sedangkan *tape recorder* dipergunakan untuk merekam wawancara antara peneliti dengan responden. Selanjutnya, hasil perekaman melalui *tape recorder* dipakai sebagai pengecek validitas data pada tahap pengeditan dan analisis data.

Melalui kesiapan instrumen penelitian yang dimiliki, serta kesiapan peneliti dalam melakukan wawancara, maka peneliti mema- suki komunitas masyarakat adat Ternate. Tentunya pada saat mema- suki komunitas yang dijadikan sebagai responden, peneliti membu- tuhkan informan sebagai petunjuk awal terhadap kehidupan masyarakat. Di lokasi, peneliti melakukan kunjungan kepada aparat kecamatan/desa, sebagai laporan keberadaan peneliti dilokasi, setelah itu mewawancarai informan dan responden seperti yang telah ditetapkan.

Dalam melakukan wawancara tersebut peneliti akan menanya- kan beberapa hal yang berkaitan dengan latar belakang kehidupan

masyarakat, asal-muasal wilayah/teritorial mereka, hubungan masyarakat dengan (anah, pcngelolaan dan penggunaan tanah adat, lembaga adat yang diserahkan tanggung jawab mengelola tanah, kekerabatan masyarakat, hubungan masyarakat dengan warga di kiar komunitas. Selain dilakukan wawancara pcrorangan, peneiiti inclaku- kan wawancara dengan kelompok secara terfokus *(focus group interview method)* dengan jumlah 3 - 5 orang responden. Melalui metode ini diharapkan terjadi saling melengkapi, mengorcksi dan bahkan saling berdebat saat menanggapi jawaban-jawaban dari peserta lain. Peserta dari wawancara terfokus ini diambil dari beragam unsur dalam masyarakat seperti tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh agama, unsur pemuda, kepala desa, ketua RT, ibu rumah tangga. Sebagai data pembanding, selain melaksanakan wawancara tersebut di alas, maka peneiiti juga melakukan wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat dan sejarawan yang mengetahui keberadaan masyarakat hukum adat Ternate serta orang-orang yang tidak berhubungan lang- sung dengan tanah hak masyarakat adat di sekitar lokasi penelitian.

Selain merekam kehidupan masyarakat, maka sangat penting dalam penelitian ini adalah menemukan norma-norma hubungan masyarakat dengan tanah yang dikuasai, maka digunakan metode yang diperkenalkan Llewellyn dan Hoebel" yaitu: (1) dengan mengidentifikasi dan merekam norma-norma abstrak yang dinyatakan berlaku dalam masyarakat Ternate berdasarkan penjelasan dan penegasan para orang tua (sesepuh) dan tokoh informal dalam komunitas tersebut *(ideological method)-,* (2) mengamati perilaku-perilaku masyarakat, dalam kegiatan sehari-hari, dalam memanfaatkan hak atas tanah masyarakat hukum adat dalam hal penguasaan, pengaturan, serta hubungan penguasaan masyarakat dengan tanah *(descriptive method)-,* dan (3) mengkaji kasus-kasus sengketa yang pemah terjadi dalam kehidupan masyarakat adat dalam hubungan dengan pemanfaatan tanah, mulai dari identifikasi sumber penyebab sengketa, cara-cara penyelesaian sengketa, pihak yang terlibat dalam sengketa, maupun para pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa *(cases method).*

2. Teknik Observasi

Observasi digunakan sebagai sarana kontrol (sarana validasi) atas data yang diperoleh melalui wawancara, dan sebagai wahana

[w] 1. Nyoman Nurjaya, *op cit.,* 2001, p. 91

untuk mengungkapkan situasi sosial yang terjadi guna melihat secara langsung realita Soa inasyarakat hukum adat Ternate, serta hubungan hukum antara inasyarakat dcngan So«-nya. Menurut Sanapiah Faisal bahwa dalam suatu pcnelitian, penggunaan teknik wawancara perlu diimbangi dengan penemuan data yang diperoleh di lapangan melalui observasi, karena kata-kata (kalimat) tidak selalu dapat mengganti (mengekspresikan) keadaan sebenarnya di lapangan." Sedangkan objek yang diobservasi meliputi, orang dan situsai sosial.

Jenis observasi yang digunakan peneliti adalah observasi tak terstruktur *(unstructured observation).* Jenis ini digunakan karena data yang dibutuhkan dalam penelitian sangat variatif, dan untuk mendapatkan data tersebut perlu adanya observasi tak terstruktur. Menurut Sanapiah Faisal, observasi tidak terstruktur dioperasionali- sasikan dengan prinsip bahwa observasi tidak didasarkan pada panduan yang telah ditetapkan sebelumnya, tetapi dilakukan berdasar arus perkembangan penelitian yang sedang berlangsung. Hal ini dilakukan karena hal-hal yang akan diobservasi kadang-kadang tidak dapat ditentukan sebelum observasi dilakukan'[156]. Meskipun demikian, objek utama yang di-observasi sudah ditetapkan oleh peneliti.

Mengingat kebutuhan data dalam penelitian sudah ditentutan secara tegas, maka beberapa hal yang akan diobservasi sudah dapat diprediksi. Data primer yang telah diperoleh melalui observasi adalah:

1) foto situs peninggalan (benteng, prasasti, keraton) untuk mengetahui sejarah periodisasi perkembangan keberadaan masyarakat hakum adat;
2) situasi wilayah terdapatnya hak atas tanah masyarakat hukum adat;
3) kondisi masyarakat hukum adat dimana hak atas tanah berada;
4) tingkah laku hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah pada masyarakat hukum adat;
5) situasi institusi adat dalam melaksanakan tugasnya dan wewenang dalam masyarakat;

Guna mendapatkan keyakinan dan informasi menyeluruh tentang sejarah keberadaan masyarakat hukum adat, seperti terdapat dalam pertanyaan penelitian nomor satu, maka objek observasi dilakukan terhadap situs-situs peninggalan berupa benteng, keraton, museum, dan prasasti dengan earn meminta ijin kepada otoritas berwenang. Observasi dilakukan untuk melihat situasi/keadaan dan mencatat informasi yang diperoleh dari objek yang diobservasi. Sedangkan objek observasi untuk pertanyaan penelitian kedua yakni situasi sosial, peristiwa hukum yang terjadi dalam masyarakat yang menggambarkan kehidupan komunitas. Untuk pertanyaan ketiga tidak dilakukan observasi, karena pertanyaan tersebut dapat dijawab dengan dilakukan wawancara dengan para pihak.

Berdasarkan keterlibatan peneliti di lapangan, observasi dalam penelitian ini dilakukan secara langsung *(direct observation)* dengan model observasi partisipatif

" Sanaphia Faisal, *op ciL* 1990, p. 77
[12] Sanapiah Faisal, *op. cit.* 1990, p. 79.

(participant observation), atau dalam bahasa Indonesia diartikan "pengamatan terlibat".'[157] Tujuan peng- gunaan model observasi partisipatif dalam penelitian ini agar peneliti dapat mengembangkan pemahaman yang menyeluruh dan mendalarn tentang hubungan hukum masyarakat hukum adat atas tanah yang dimiliki. Tujuan observasi partisipatif adalah mengembangkan pemahaman secara menyeluruh dan mendalarn terhadap fakta dalam kehidupan sehari-hari maupun proses interaksi antarmanusia yang berlangsung dalam lingkungan sosial tertentu.

Pengumulan data sekunder diawali dengan studi kepustakaan dan studi dokumen melalui *library research* dengan cara mengadakan penyalinan data pada:

1) Kesultanan Ternate, yakni catatan-catatan sejarah kebcradaan kesultanan Temate beserta keberadaan masyarakat hukum adat, perjanjian pemanfaatan tanah dan sumber daya alam dengan pihak luar masyarakat hukum adat, serta sutruktur kesultanan beserta tugas dan wewenang masing-masing Bobato (pejabat kesultanan).
2) Kanwil BPN Provinsi dan BPN Kota Temate, berupa laporan tahu- nan, data inventarisasi sarana dan prasarana, dokumen pemetaan tanah dan sumber daya alam, bentuk penguasaan tanah, status kepemilikan dan penguasaan tanah serta juklak pelaksanaan otonomi di bidang pertanahan.
3) Pemda Maluku Utara yaitu program pembangunan daerah khusus dalam bidang hukum dan pertanahan berupa Perda dan Keputusan Gubemur/Walikota, program pelaksanaan otonomi pertanahan serta strategi impelmentasi perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat Temate.

[15]JJ.M.Wuisman,. *MetodePenelitian llmu Sosial.* PPIIS Universitas Brawijaya, Malang, 1991, p. 72

4) DPRD Maluku Utara berupa Peraturan Daerah yang mengatur pengelolaan sumbedaya alam, risalah sidang/rapat yang berkaitan dengan pengelolaan pertambangan yang dilakukan oleh perusahaan PT. NHM, dan risalah rapat dengar pendapat dengan berbagai pihak dalam rangka penanganan pemutusan hubungan kerja tenaga kerja lokal pada PT. NHM,
5) Dinas Tenaga Kerja Provinsi Maluku Utara yakni kebijakan penye- lesaian pemutusan hubungan kerja masyarakat dengan perusahaan, jumlah tenaga kerja lokal yang berkerja di PT. NHM, dan hasil kesepakatan pengaturan tenaga kerja di PT. NHM
6) Data Dinas Pertambangan Provinsi Maluku Utara; potensi pertambangan, jumlah royalty yang diperoleh dari pengelolaan sumber- daya pertambangan di Maluku Utara, jumlah perusahaan pertambangan, bentuk dan mekanisme pengawasan pengelolaan pertambangan.
7) Dinas Kehutanan Propinsi dan Kabupaten Halmahera Utara; data potensi sumberdaya hutan, keberadaan perusahaan pemegang HPH, pengelolaan hutan, dan hasil sumberdaya hutan serta bentuk, Jumlah perusahaan pemegang HPH, pemetaan sumber daya hutan dan mekanisme pengawasan pengelolaan hutan lindung pada PT. NHM.
8) PT. Nusa Halmahera Mineral; profil perusahaan, kontrak karya pertambangan, potensi kuasa pertambangan, peta potensi pertambangan, jumlah royalty yang telah dibayar, jumlah tenaga kerja, jumlah dan bentuk *community development* yang telah dilakukan.

Selain itu studi kepustakaan juga dilakukan pada perguruan tinggi terkenal yakni pada perpustakaan Program Pascasarjana UGM Yogyakarta, Perpustakaan Universitas Brawijaya, Program Pascasarjana UI Jakarta, dan perpustakaan Program Pascasarjana Unhas Makasar, untuk memperoleh referensi yang berkaitan dengan dinamika masyarakat hukum adat dalam konteks pengakuan dan perlindungan hak atas tanah.

F. LANGKAH-LANGKAH PENELITIAN DI LAPANGAN

Sebelum memasuki wilayah/lokasi penelitian, dilakukan persiapan awal berupa penyusunan pedoman wawancara, diskusi dengan asisten peneliti dalam rangka teknik melakukan wawancara, pemetaan Soa (kampung) yang dijadikan lokasi penelitian, serta penentuan masyarakat hukum adat yang akan diwawancarai pada 9 Soa/responden, bersamaan dengan pengurusan ijin penelilian.

Setelah kebutuhan penelilian telah disiapkan, peneliti dan asisten menuju ke lokasi penelilian yang paling dekai, yakni Soa Koloncucu, Tofure, jiko dan Tabala, kemudian Soa Kulaba, Togafo, Dorari Isa, dan Togolobe, sedangkan lokasi penelilian studi kasus dilakukan pada desa Tobaru (suku pagu) setelah kedelapan Soa di atas. Untuk sampai ke lokasi penelilian, penelili dan asisten peneliti menggunakan trasportasi darat maupun laut yang ditempuh kurang lebih 3 jam. Tentu sebagai orang luar, maka pertemuan dengan aparat pemerintahan desa/kampung diperlukan untuk memberikan informasi keberadaan peneliti dan asisten peneliti selama di Soa lokasi penelitian,

sekaligus meminta informasi tentang potensi desa dan kondisi kehidupan masyarakat.

Setelah menyampaikan maksud dan tujuan, peneliti menemui responden baik yang berada di rumah maupun yang sementara l>erada kebun untuk melakukan wawancara. Wawancara responden masyarakat hukum adat disetiap desa sebanyak 3 orang, serta tokoh adat sebanyak 3 orang. Untuk pemilihan responden pada setiap Soa, ditenukan dengan mempertimbangkan jenis kelamin, dan usia. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui presepsi, harapan responden tentang penguasaan tanah yang terjadi pada masa lalu dan masa kini. Pada lokasi penelitian yang jarak tempuh tidak jauh dari Kota, peneliti tidak menetap di Soa tersebut, karena secara keseharian, peneliti dan asisten peneliti telah mengetahui kondisi masyarakatnya. Sedangkan untuk Soa yang jauh yakni Dorari Isa, Togolobe dan masyarakat suku Pagu, peneliti dan asisten menetap di lokasi tersebut guna mengetahui kondisi kehidupan mereka, kebiasaan mengelolah dan memanfaatkan tanah adat, serta upacara/kegiatan adat yang dilakukan.

Wawancara juga dilakukan terhadap tokoh adat yang berada di tingkat desa *(Fanyira/Kimalabd),* wilayah *(Sangaji)* maupun para *Bobato Kesultanan* (pejabatan kesultanan), serta para pejabat/siaf instansi pemerintah yang menangani permasalahan pertanahan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Data dari hasil wawancara, observasi serta data sekunder yang diperoleh kemudian diverifikasi dan dikelompokkan berdasarkan masalah penelitian, maka dilakukan analisis data.

Tahapan dilakukan analisis data melalui: peng-edit-an *(editing),* peng-kode-an *(coding),* pengklasifikasian data, tabulasi,

pendeskripsian, clan akhirnya dilakukan analisis data, dengan cara mengkaji data dengan teori-tcori yang berkaitan dengan pembahasan permasalahan dalam penelitian ini. Setelah pendeskripsian data dilakukan, peneliti mengadakan komparasi antara hasil deskripsi dan analisis data dengan kaidah hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak masyarakat adat atas tanah. Dari hasil komparasi tersebut dapat ditarik kesimpulan umum yang dapat mengevaluasi eksistensi hak masyarakat hukum adat atas tanah, yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat selama ini. Langkah berikutnya adalah melakukan penyajian data sebagai bagian dari analisis data untuk kegiatan merancang dan pengklasifikasian. Kegiatan ini dilakukan melalui penggabungan informasi yang diperoleh sehingga menghasilkan bentuk konfigurasi yang sistematik. Penarikan kesimpulan dari semua data yang diperoleh didasarkan pada cara berpikir induksi. Hal ini selaras dengan pendapat Soerjono Soekanto, bahwa teknik berpikir induktif merupakan suatu proses yang bertitiktolak pada unsur-unsur yang bersifat konkrit menuju pada hal-hal yang abstraks. Fakta-fakta konkrit tersebut digunakan untuk menyusun kesimpulan umum, berwujud konsep- konsep atau proposisi-proposisi dari fakta tersebut.[158]

G. **TEKNIK ANALISIS DATA**

Sebagai penelitian hukum empirik dengan pendekatan yuridis sosial kultural, maka teknik analisis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah teknik *deskriptif analitik.* Teknik analisis deskriptif dioperasionalisasikan dengan cara, setelah data lapangan diperoleh dengan teknik wawancara dan pengamatan langsung, kemudian disusun serta dikategorisasi menurut pola dan temanya, selanjutnya diinterpretasi dan dianalisa. Analisis deskriptif memusatkan diri dalam masalah-masalah di masa sekarang yang bersifat aktual, kemudian data yang ada dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan dianalisis[159] [160]. Menurur Moleong'[6] bahwa proses analisis data dimulai dengan mene- laah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber (wawancara, hasil pengamatan, dokumen-dokumen, gambar, foto dan sebagainya) kemudian direduksi dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi me- nipakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, pernyataan- pernyataan yang perJu dijaga sehingga tetap berada di dalanmya.

Analisis terhadap data lapangan dengan teknik wawancara mendalam dan pengamatan kemudian disusun melalui kegiatan interpretasi dan analisis guna menampilkan penjelasan makna dan keterkaitan antara variabel kondisi sosial masyarakat, kehidupan ekonomi, dan kegiatan sehari-hari dalam masyarakat hukum adat Ternate terhadap pola pemanfaatan tanah adat *(descriptive 'method),* sedangkan

[158] Saoerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkal,* Rajawali Pres, Jakarta , 1995. p. 12-13-

" Made Sadhi Astuti, *Pemidanaan Terhadap Anak Sebagai Pelaku Tindak Pidana,* IKIP Malang, 1997, p. 96

[160] Lexy J. Moleong, *op cit,* 1994, p. 190

untuk melihat norma abstrak dalam pengelolaan tanah adat, dan efektivitas perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat, dianalisis berdasarkan informasi dari para tokoh adat dan Catalan sejarah serta kebijakan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan aturan hukum yang telah ada *(ideological method).* Terhadap akses dan perlindungan masyarakat hukum adat atas tanah adat yang dimiliki digunakan teknik analisis kasus untuk mengidentifikasi dan meng- analisis sebab-sebab sengketa, aktor yang terlibat dan metode penyelesaian sengketa serta proses penyelesaian yang telah dilakukan *(cases method).*

V

KARAKTERISTIK MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE

A. SEJARAH MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE

Keberadaan masyarakat hukum adat Ternate tersambung dengan sejarah kerajaan-kerajaan di wilayah Maluku Utara, pada masa pra-kemerdekaan RI yaitu Kerajaan Ternate, Tidore, Bacan, dan Jailolo. Hal ini dapat ditelusuri dari berbagai bukti sejarah, legenda dan mitos yang dipercayai masyarakat secara turun-temurun. Berdasarkan catatan Naidah (1859-1864) seorang Penegak Hukum Soa Sio (hakim), menceritakan asal usul lahimya kerajaan-kerajaan di wilayah Maluku Utara termasuk Kerajaan Ternate sebagaimana ditulis oleh P van der Crab,' bahwa lahimya kerajan-kerajaan di Maluku Utara berasal dari satu keturunan, yaitu sebagaimana dikenal dengan legenda Jafar Sadik atau Djafar Nuh. Masyarakat Maluku Utara percaya bahwa Jafar Sadik merupakan seorang bangsawan yang berasal dari Jazirah Arab yang

[1] Mantan Residen Ternate (1865-1864) tulisan tangan Naidah diterjemahkan dan diterbitkan dengan bahasa Melayu-Belanda pada tahun 1878 dengan anotasi *"Bijdragen tot de Taal Landen Volken-kunde van Nederlandscb Indie".* Hikayat ini diberi judul *Gescbiedenis van Ternate, in der Temataanscben en Maleiscben Teks, bescbreven door der Temataan Naidab, met Vertaling en aantekeringen doorP.van der Crab*(Sejarah Ternate dalam teks bahasa Ternate dan Melayu ditulis oleh Naidah seorang Ternate dengan terjemahan dan catatan oleh P van der Crab. Lihat BKI, penerbitan XXVI, p.p. 381-493- dan lihat Adnan Amal, *Maluku Utara Perjalanan Sejarah 1250-1800,* (Jilid 1) diterbitkan oleh Universitas Khairun Ternate bekerja sama dengan Pemda Kab. Halteng, Pemda Kab Malut dan Pemerintah Kota Ternate. merupak.'in orang yang kali pertama mendarat di Panini Ternate sebelah selaian yang dikenal dengan Pantai Ake Rica?

Kcmudian Jafar Sadik menikah dengan Nur Sala, puteri dari kayangan? Berdasarkan uraian Naidah, dari hasil perkawinan Jafar Sadik dengan Nur Safa diturunkan 4 (empat) orang anak laki-laki yang sccara berurutan sebagai berikut:

(1) *Kaicil Buka*, sebagai anak tertua yang akhimya menjadi sultan pertama di Kerajaan Bacan),
(2) Daradjati, anak kedua (akhirnya menjadi sultan pertama di Kerajaan Jailolo),
(3) Sahadjali yang akhimya menjadi sultan pertama kerajaan Tidore, dan
(4) Mashur Malamo sebagai anak sulung yang akhirnya menjadi sultan pertama di Kerajaan Ternate?

Selain uraian di atas, dalam catatan buku Teinbaga Ternate disebutkan bahwa Jafar Sadik adalah anak dari Zainal Abidin berasal dari Makkah yang datang ke pulau Gapi (Ternate). Dalam catatan Prins Hasan Ajanhar, putra Sultan Ajanhar, ditulis bahwa Jafar Sadik tiba di Ternate pada tahun 624 H atau tahun 1204 M/1274 M tanggal 2 Februari,[161] [162] [163] kemudian beristeri putri dari kayangan yang bernama Nur Safa yang dikaruniai 3 anak laki-laki yakni Tuan Zaman, Sahabat, dan Darajat[164] serta 4 anak perempuan masing-masing bernama Boki Sahamawi, Boki Sadamawi, Boki Sagamawi, dan Boki Siti Dewa.'

Sebelum adanya tokoh-tokoh yang disebutkan di atas, rnasya- rakat Ternate masih hidup dalam wilayah yang terpencar-pencar diber- bagai daratan pulau Halmahera. Sejak tahun 1250 terjadi perpindahan manusia secara besar-besaran (eksodus besar-besaran), yaitu berpindahnya orang-orang Halmahera ke berbagai pulau dibagian barat Halmahera, misalnya ke pulau Tidore, Makian, Mod, dan Ternate.

---

* Sebelumnya tempat ini bernama Ake Sibu (sebvah suniber air (empat pemandian).

' Adnan Ama], *op. cit.* p. 13. dan lihat Irza Anita Djafar, *Dari Maloku Kie Raba Hingga Negara Federal: BiografiPolitik Sultan Ternate Iskandar Muhammad DjabirSjab.* Bio Pusuka. Jogjakarta, 2005, p. 18.

[162] Irza Anita Djafar, p.18. Bandingkan dengan Adnan Amal. *op. cit.* p. 19.

[163] Mudaffar Sjah, *Sejarab Hukum Adat dan Lingkungan Hidup Adat Ternate,* dalam Sukardi Syamsuddin & Basir Awal (ed), *Maluku Kie Raba dalam Prespektif Budaya dan Sejarab Masuknya Islam,* HPMT Press, Ternate, 2005, p. 23-

' Ibid., p. 23-

[1] Adnan Amal, *op. cit.* p. 19-

Hal ini disebabkan adanya pcrtikaian polilik para pcnguasa Jailolo. Masyarakat di pulau Ternate kemudian mendirikan pemukiman pertama di dekat puncak gunung Gamalama yang diberi nama Tobona, dengan maksud menghilangkan jejak agar tidak dikejar oleh penguasa Jailolo.[165] [166]

Masyarakat Tobona pada saat itu dikepalai oleh seorang pemimpin yang disebut *Momole?* Setiap *Momole* berkuasa penuh dalam negerinya masing-masing, meskipun saat itu negeri-negeri tersebut baru merupakan suatu kesatuan budaya, belum merupakan suatu kesatuan politik,[167] sebagaimana dimaksud dalam penegertian negara modern sebagaimana diatur dalam Konvensi Montevideo Tahun 1933, yang mengatur persyarakatan bahwa negara terdiri atas wilayah, penduduk, pemerintahan yang sah, pengakuan dari negara lain, dan kesanggupan melaksanakan hubungan dengan negara lain. *Momole* pertama pada masyarakat Tobona bernama *Momole Guna.* Selanjutnya, karena makin meningkatnya jumlah imigran ke Ternate, maka terbentuklah pemukiman-pemukiman baru di Pulau Ternate, misalnya Foramadiahi (1254) yang dipimpin oleh *Momole* Molematiti, Sampala yang dipimpin oleh Momole Ciko, serta Gamlamo (Tobanga), meskipun tidak diketahui siapa Momole yang memimpin saat itu.

Dalam perkembangan selanjutnya, untuk menata kehidupan masyarakat yang berada di pulau Ternate, keempat kesatuan masyarakat adat tersebut (yaitu *Tobona, Tobanga, Tubo (Sampala),* dan *Foramadiahi)* melakukan musyawarah pada tahun 1257," yang diprakarsai oleh Komunitas Tobona. Tidak diketahui pasti dimana tempat diselenggarakannya musyawarah tersebut, namun menurut Adnan Amal,'[2] tempat musyawarah tersebut kemungkinan pertama dilaksanakan di Tobona karena komunitas Soa inilah yang mem- prakarsainya. Namun demikian, ada kemungkinan yang kedua, bahwa musyawarah dilakukan di Sampala karcna Momole Sampala yang kemudian terpilih memimpin seluruh pemukiman yang ada di Ternate. Hasil pertemuan tersebut menyepakati bahwa *moniole* komunitas Sampala dengan nama Oto sebagai pemimpin dari einpat komunitas yang ada di masyarakat Ternate. Keputusan pada pertemuan tersebut merupakan cikal bakal lahimya Kerajaan Ternate dengan *Ciko* sebagai raja

[165] Valentijn F., *Oud en Nieuw Dost Indie, Bescbrijving der Moluccas,* vol I. Dordrecht, Amsterdam, 1724. p. 10.

[166] *Momole* adalah seseorang yang di-tua-kan atau disegani (sesepuh) yang berarti segala ucapannya menjadi petunjuk dan nasehat yang mesti dipatuhi. Rusli Andi Atjo, *Kamus Ternate Indonesia.* Ambon, 1986. Momole juga dapat disamakan dengan kepala kampung atau kepala soa/marga. Sedangkan menurut Valentijn Momole diterjcmahkan dalam bahasa belanda Geestelijkelijdar atau pemimpin kcbatinan dalam masyarakat.

[,0] M. Shaleh Putuhena, *Proses Perluasan Agama Islam di Maluku Utara,* dalam Ade Kamaluddin, *et.al.* (ed.), *Ternate Bandar Jalur Sutra,* Lintas, Ternate, 2001, p. 58.

["] Menurut Abdul Hasan Hamid, dalam *Aroma Sejarab dan Budaya Ternate,* bahwa pertemuan para momole tersebut dilaksanakan pada tahun 1251, sedangkan dalam bukunya Adnan Amal, 2002. Disebutkan tahun 1257.

["] Adnan Amal, *op. cit.,* p.p.. 30-31.

pertama. Setelah dinobatkan sebagai raja pertama, Ciko merubah nanianya menjadi Kaicil Mashur Malamo, dan *lite!* momole diganti dengan nama Kolano yang bermakna Raja."

Pada versi sejarah lainnya, Mashur Malamo (Cico Bunga), putra bungs u perkawinan Nur Safa (bidadari) dengan Jafar Sadik (penyiar agama Islam), ketika berusia dua puluh tahun, kakeknya (raja kaya- ngan) menginginkan agar cucunya turun ke bumi untuk memimpin rakyat negeri Gapi yang dapat dimakmurkan dengan *Gaumedi* (cengkih), tetapi saat itu masih bermusuhan sehingga negeri itu tidak maju dan berkembang. Untuk itu, diperintahkan kcpada cucunya untuk turun ke negeri Gapi dengan dibekali semua perlengkapan, pengiring dan apa yang dikehendakinya. Disamping semua yang diberikan guna dibawa ke bumi, tak lupa kakeknya memberikan beberapa petunjuk sebagai pedoman dalam melaksanakan kepemim- pinannya, yaitu dengan cara: *"Tara no aid'* yakni *"turun kau niemikat dan menarik semua rakyaC,* dimanapun mcrcka berada, agar datang ke Negeri Gapi untuk bersama-sama membangun negeri itu. Setelah tiba di Negeri Gapi, pesan kakeknya dilaksanakan, dengan langkah pertama memikat semua rakyat yang ada, kcmudian menarik rakyat yang jauh untuk datang dan membangun Negeri Gapi. Karena itu, orang-orang berdatangan dari berbagai negeri dan suku bangsa. yang kemudian diterima dengan baik serta diberi tempat tinggal.

Mashur Malamo kemudian mengundang para kcpala suku (momole) yang mendiami Pulau Gapi. Hal ini juga dilakukan alas petunjuk dan pesan kakeknya, guna bermusyawarah membentuk struktur kenegaraan. Pada musyawarah itu, tercapailah persetujuan yang dalam bahasa setempat disebut *Fora Madiyahi,* pada tahun 1251 yang berarti: *Dudukkan kebenarannya."*

" Sejarah masyarakat Ternate dapat dibagi dalam dua fase. zaman Kepemimpinan Momole atau periode Momolij, (zaman kelahiran mitos) dan Zaman Islam, lihat Mudaffar Syah, *el.al.* dalam Sukardi Syamsuddin & Basir Awal (ed), *Maluku Kic Raba..., op. cit.* p. 34.

" Abdul Hasan Hamid, p.p.. 25, 39-

Berdasarkan paparan sejarah seingkat di atas dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Masyarakat Ternate tcrbentuk dari unsur masyarakat yang beragam (majemuk), yaitu diawali oleh golongan masyarakat pendatang dari luar Ternate yang kemudian menetap, dan kemudian berasimilasi dengan masyarakat pendatang berikutnya.
2. Masyarakat Ternate tcrbentuk secara alamiah melalui tahapan pembentukan kasatuan budaya dan akhirnya menjadi kesatuan politik pada jaman kerajaan Ternate.

J. Musyawarah menjadi ciri utama dalam perkembangan masyarakat Ternate, dan selalu digunakan sebagai sarana pembentukan kerajaan.

B. SISTEM KEKERABATAN MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE

Awalnya, keberadaan masyarakat Ternate terbagi dalam susunan tradisional.

Namun dasar pembenaran susunan/ penggolongan masyarakat tidak setajam sebagaimana pembagian kasta-kasta yang terjadi di masyarakat Bali. Penggolongan masyarakat Ternate didasarkan pada keturunan. Karena itu, pembagian atau stratifikasi masyarakat Ternate didasarkan pada “aliran darah keteru- runan" (struktural-bilogis), tidak bersifat fungsional (berdasarkan fungsi orang per orang) dalam masyarakat.

Berkaitan dengan susunan dalam masyarakat, Soelarto mengemukakan tentang stratifikasi sosial masyarakat Ternate, yaitu terdiri atas empat golongan berikut.

1. Golongan Jou
   Golongan ini merupakan golongan istana yang terdiri atas sultan dan keluarganya sampai pada keturunan ke tiga.
2. Golongan Danu/Dano
   Golongan ini adalah para Cucu Sultan dan anak-anak yang dilahirkan dari putri sultan yang kawin dengan orang dari luar keluarga istana.
3. Golongan Rakyat
   Golongan ini adalah mereka yang berada di luar ke dua golongan di atas, termasuk para anggota keluarga sultan yang telah melakukan kejahatan besar ataupun pelanggaran adat.
4. Golongan budak (berlaku pada masa dahulu)
   Disamping ketiga golongan di atas, saat itu terdapat golongan

budak karena masyarakat Ternate belum beragama Islam Golo- ngan Buda juga termasuk increka yang pernah mclakukan pemberontakan terhadap sultan tapi akhirnya dapat dikalahkan.'[5]

Selain stratifikasi di alas, juga terdapat pembagian masyarakat berdasarkan kelompok kekerabatan berdasarkan marga atau soa, yaitu sistem kekerabatan mumi masyarakat Ternate. Kelompok ini terdiri atas *4* suku yakni; Soa Sio, Sangaji, Heku dan Cim dengan *41* anak suku/soa. Jabaran Suku, Marga, dan Anak Marga lersebut dapat disimak dalam Tabel 1 berikut.'[6]

Tabel 1.
Kelompok Kekerabatan Masyarakat Hukum Adat Ternate

No	Nama Kelompok Suku	Kepala Marga	Anak Suku
I	Soa Sio	Gimalaha	Marsaoli
			Tomaito
			Tomagola
			Tomidi
			Payahe
		Fanyira	Jiko
			Jawa
			Tolangara
			Tabala
II	Sangaji	Sangaji	Tomajiko
			Malayu
			Limatahu
			Kulaba
			Malaicim
			Toboleu
			Tafamutu
			Tagafo
			Takofi
		Gimalaha	Labuha
			Kokome
			Sula
			Gam Cim
			Tabanga
HI	Heku	lanyira	Siko
			Tomaafu
			Dorari-Isa
			Mado

[15] B. Soelarto, *Sekelumit Monografi Daerab Ternate.* Penerbil, Proyek Pengembangan Media Kebudayaan Diljen Kebudayaan Departemen Pendidikan & Kebudayaan Republik Indonesia, (tanpa tahun), p. 52.

[16] *Ibid.,* p.p. 53-54. Dan lihat Abdul Hasan Hamid, *Aroma Sejarab...,* p. 30.

			Togolobe
			Faudu
			Tomajiko
IV	Cim	Gimalaha	Tobona
		Fanyira	Talangam
			Mayau
			Tafure
			Maitara
			Koloncucu
			Tongole
			Tamao
			Doi
			Taake
			Tomahutu

Sumber: *diadaptasi dari Soelarto dan Abdul Hamid Hasan*

Pembagian stuktur kekerabatan masyarakat di atas lebih didasarkan pada kelompok soa/suku serta untuk menunjukan asal usul keberadaan mereka dalam masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan adanya Soa Melayu dan Soa Jawa sebagai representasi bahwa moyang mereka mcrasal dari Melayu dan suku Jawa. Sebagai catatan,'[7] asal usul Soa Jawa berasal dari para ulama Jawa dan Tuban atau Gresik yang pada saat Sultan Zainal Abidin (1484-1500) menuntut ilmu agama di pulau Jawa dan kembali ke Ternate membawa *mubaligh* yang berasal dari daerah tersebut. Demikian halnya dengan Soa Melayu, mereka dibawa oleh sultan terdahulu ke Ternate dengan cara asimilasi melalui pernikahan dengan warga masyarakat Temate. Anak keturuna- nnya membentuk soa/marga yang diberi nama menurut asal leluhur mereka.

Selain itu, ada soa/marga tertentu yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam kerajaan Ternate. Mereka memiliki fungsi khusus seperti Soa Heku dan Soa Cim yang mempunyai tugas kemiliteran dalam kerajaan, namun mereka tidak memiliki hak-hak khusus/istimewa *(hakprivelage).* Walaupun demikian, pada saat-saat tertentu seperti upacara-upacara adat mereka diberikan pengutamaan seperti memberikan kesempatan untuk makan bersama, sebagai pemangku adat dan tokoh agama ditempatkan pada bagian ujung meja (bagian utama).

Pada sisi lain, Abdul Hamid,"* menyebutkan bahwa suatili- kasi masyarakat adat Ternate tcrdiri atas empat kelompok besar yang berjumlah 42 suku bangsa dalam kedudukan di Gam Raha atau empat kekuasaan besar. Bilangan empat puluh dua dipilih menjadi angka empat dan dua dengan pengertian filosofisnya: empat merupakan empat pilar ruinah besar, rumah tempat hunian manusia, dan dua adalah dua sosok manusia lelaki-perempuan, pembentukan masyarakat, *Falsafah Adat Tentale.*

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa sampai saat ini masyarakat adat Ternate masih menghormati dan mengakui sistem kekerabatan yang telah turun-temurun berlaku dalam masyarakat. Begitu juga dengan pengakuan terhadap para golongan

Jou dan Dano sebagai kelompok elit atau memiliki kedudukan atau kelompok terhormat dalam masyarakat. Sedangkan kelompok budak, sudah sejak lama dihapus atau tidak dikenal lagi dalam masyarakat, sebagai akibat perkembangan masyarakat.

C. FILOSOFI *JOU SE NGOFANGARE* DALAM ADAT *SE ATORANG*

Perkataan *Jou se ngojdngare* tidak terlepas dari nuansa ke- islaman, terutama yang berkaitan dengan keberadaan manusia sebagai ciptaan *Allah subhanahu tea ta'ala.* Sebagai mahluk ciptaan Tuhan, maka keberadaan istilah di atas merupakan penyerapan dari keyakinan beragama Islam yang dianut oleh masyarakat Ternate.

Istilah *Jou se ngojdngare*tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari ungkapan pertanyaan *tonia ua hang moju, Ionia liniau gapi ma titbu, koga i dadisosira {tonia* berarti keterarahan, *ua* berarti tidak, *hang* berarti belum, dan *moju* berarti yang mengarah pada materi). Pemaknaan pernyataan frasa *tonia ua hang moju,* mengarah pada pengertian waktu yang spasial dan ruang yang temporer, dalam arti bahwa waktu yang spasial dan ruang yang temporer berada di luar kosmos *(universe)* karena ada *ua hang moju* yang dihubungkan dengan Firman Allah dalam Al-Quran Surat Al-Insan ayat (1) dan (2) yang artinya "bukankah telah datang atas manusia suatu waktu dari masa, sedangkan dia ketika itu belum merupakan sesuatu yang dapat disebut.[168] [169] [170]

[168] B. Soelano, *Sekelumit Monograji..., op. cil.* p. 55.

[169] Abdul Hasan Hainid, *Aroma Sejarab..., op. cil.* p. 30.

" Mudafar Syah, *Filosoji Maluku Kie Raba,* dalam Sukardi Syamsuddin & Basir Awal (ed), *Maluku Kie Raba...*,HPMT Press, Ternate, 2005. p. 19.

Pengcrtian di alas memberikan kejelasan pernyatan alas makna *Ionia ua bang mojo* ... di mana pada suatu tempat yang berada di luar ruang dan waktu, objek apa yang telebih dahulu ada/eksis? Pertanyaan ini inemerlukan jawaban yang lebih mendalam lentang pcncipiaan dan keberadaan scmesta alam dan isinya. Jawaban atas pertanyaan di atas diungkapkan dalam *tonia ua bang moju, tonia liniau gapi ma tubu, Jou se ngofangare.* Artinya bahwa pada suatu waktu dari masa, pada suatu tempat yang tertinggi ada aku dan engkau. Kata *Jou* dalam pengertian ini adalah Tuhan/Allah, bukan *Jou* sebagai Sultan atau Raja. Dengan demikian jika menggunakan pendekatan ontologi niaka *Jou se ngofangare* merupakan Al-awwai yang di dalamnya adalah asal segala sesuatu. Pada stadium ini, telah terjadi dialog awal antara Sang pencipta dengan ciptaan-Nya dalam proses keberadaan manusia. Peristiwa dialog ini dilukiskan dalam ungkapan bahasa Ternate yakni *gudu moju si to nonako, ri Jou si to stiba* (Aku menyembah-Nya karena aku sudah mengenal-Nya).[171]

Menurut Gufran,[172] bahwa ada kesadaran kosmologi menge- nai ruang dalam bingkai sejarah yang pernah tercatat *Toma awal masusira, tonia ua bang moju, tonia liniau gapi niatubu, Jou se ngofangare.* Ada kesadaran mengenai ada *(being)* dalam perspektif eksistensial dan dalam bingkai relasi kekitaan dengan menghadirkan *Jou se ngofangare* dalam relasi ko-eksistensi. Pada aras ini ruang dan waktu sebagai pembingkai tanpa batas yang terangkum dalam medan semantik *tonia uang bang mojudan* tanpa batas itu hanya dimengerti atau dipahami melalui proses dialog yang terus menerus dalam relasi kekitaan yang bergerak ke dapan tanpa melupakan sumber-sumber masa lalu sebagai pelajaran.

Dalam perkembangan selanjutnya, filsafat *Jou se ngofangare* ini telah mcngalami proses kulturasi yang digunakan sebagai pedoman hidup bagi masyarakat Maluku Utara (Ternate). Konkretisasi filosofis ini dilakukan dalam ruang dan waktu objektif universal berbentuk *Gobeba dopolo ronimdidi* yaitu burung berkepala dua, berbadan dua dan berhati satu sebagai simbol dan lambang keberadaan masyarakat Ternate. Lambang ini mengartikan *Jou se ngofangare* yang dalam ajaran Islam merupakan dua kalimat syahadat, dalam ilmu penge- tahuan melambangkan pengetahuan akali dan indrawi. Hakikat makna dari *Gobeba dopolo* adalah ada yang mengadakan, sedangkan dalam pergaulan manusia diartikan sebagai raja dan rakyainya, serta hubungan manusia dengan manusia yang semuanya harus bersalu"

Selain sebagai pandangan faisafah hidup dan pergaulan yang tertanam dalam *Jou se ngofangare* yang disimbolkan dalam identitas *Gobeba dopolo rommdidi,* juga mengandung arti bahwa masyarakat Ternate sangat menghargai keanekaragaman kultural. Lambang indentitas ini telah menjadi nilai hidup dan identitas komunitas yang merupakan tanda suatu yang *given.* Dengan demikian maka tanda sebagai simbo! dan identitas yang dibentuk dalam kurun sejarah tertentu dan dalam situasi sosial tertentu yang selalu hidup dalam perjalanan sejarah masyarakat Ternate yang dikenal dengan *Adat se atorang* sebagai hukum dasar yang dipatuhi dan disusun menurut kebiasaan yang dapat diterima oleh semua

[171] *Ibid.,* p. 20.

[172] Lihat Gufran Ali Ibrahim dalam sukardi Syamsuddin & Basic Awal, *Ibid.,* p.18.

warga.

Berdasarkan pada uraian faisafah yang dijadikan dasar pem- bangunan masyarakat hukum adat di atas, penulis menyimpulkan bahwa peletakan dasar hubungan masyarakat hukum adat Ternate tidak terlepas dari keyakinan beragama yang dianut. Islam sebagai agama mayoritas telah dijadikan sebagai landasan dan pedoman hidup masyarakat, sekaligus adanya keyakinan akan keberadaan manusia dimuka bumi sebagai ciptaan *Allah Subbanabu Wa Ta'ala.* Melalui filosofi tersebut kemudian mengalami kulturasi dalam bentuk simbol dan tindakan-tindakan yang wajib dilaksanaan baik dalam hubungan dengan pencipta, sesama manusia dan hubungan rakyat dengan pimpinannya.

D. AGAMA DAN KEPERCAYAAN PADA MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE

Kepercayaan yang dianut oleh nenek moyang suku bangsa Ternate, ialah dinamisme dan animisme. Pemujaan terhadap gunung Gamo Lamo adalah suatu bukti ungkapan kepercayaan dinamisme. Masyarakat percaya bahwa gunung adalah sumber kekuatan *ghaib (supernatural)* yang dapat dimintai pertolongan agar memberi keselamatan, kesejahteraan hidup.[173] [174] Mereka memuja gunung sebagai sumber kekuatan alam yang luar biasa, menunjukkan bahwa mereka adalah *Naturwetken.* Hal ini dapat dipahami, karena secara geogrfis

[v] *ibid,* p. 21.
[w] Soelarto. B., *Sckehimit Monografi..., op. cit.* p. 60.

niasyar.ikai Ternate berada pada sebtiah pulau vulkanis, yangsewaktu- waktu daya volkano dapat menggoncangkan dan merusak bumi.[175]

Ketakutan terhadap kekuatan alam yang berpusat di gunung berapi Gamalama menjadi dasar pemujaan masyarakat. Menurut alur pemikiran primitif, hanya melalui pemujaan, kekuatan *ghaib* yang berada dalam gunung berapi tidak murka, bahkan sebaiiknya, akan memberikan kesejahteraan kepada menusia, misalnya akan mem- berikan kesuburan alam. Sebaiiknya, kekuatan gaib dalam gunung berapi itu akan murka dan mencelakakan manusia dengan letusan dan gempa-buminya, apabila manusia tidak lagi memuja dan melanggar adat kebiasaan nenek moyang mereka.

Pemujaan terhadap gunung berapi, selain dengan cara sesajian dan doa permohonan pertolongan, juga dengan cara memberikan penghormatan. Upacara *hajatan* ini biasanya dilakukan dalam rangka orang yang akan merantau, berperang, mendirikan rumah, panen rempah-rempah, dan melangsungkan pemikahan. Hal ini dilakukan orang dengan cara berjalan mengelilingi sampai mendaki ke puncak gunung. Upacara penghormatan dan pemujaan dilakukan dengan jalan mengelilingi gunung tersebut disebut *kololi kie.* Sedang upacara mendaki puncak gunung disebut *fere kie matubu.* Namun demikian, pemujaan pada gunung tidak identik dengan pemujaan terhadap penghuni gunung. Sebab kekuatan yang luar biasa dalam gunung itu tidak dipersonifikasikan sebagai mahluk hidup yang luar biasa. Dengan kata lain, kepercayaan asli nenek moyang Ternate bukan politeisme. Pemujaan terhadap gunung,[176] merupakan salah satu bentuk

[175] Gunung Gamalama pertama aktif sebagai gunung berapi dimulai tahun 1538. Hingga tahun 1770 interval letusannya selalu panjang, rata-rata lebih dari 10 tahun. Tetapi sejak tahun 1771 sampai dengan tahun 1994 interval letusannya selalu pendek.. Dalam kurun waktu tersebut hanya 5 kali letusan yang dilalui dengan masa istirahat belasan atau puluhan tahun, yakni letusan 1811 dengan interval 36 tahun, letusan 1884 istirahat 13 tahun, Letusan 1938 istirahat 29 tahun, letusan 1962 setelah istirahat 24 tahun, dan letusan 1980 setelah istirahat 18 tahun. Sejak tahun 1990 sampai dengan letusan terakhir dalam tahun 1994 Gamalama meletus atau me- ningkat kegiatannya setiap 2 tahun yakni pada tahun 1996 dan terakhir cahun 2003.

Sepanjang sejarah letusannya, tercatat beberapa kali terjadi korban jiwa manusia diantaranya letusan 1673 korban jiwa jumlhanya tidak jelas, Letusan 1772 menelan korban meninggal 40 orang. Peristiwa terbentuknya Danau Tolire Jaha dalam tahun 1775 menenggelamkan 141 penduduk Desa Soela Takome. Letusan 1838 meyebabkan 2 orang Iuka dan Letusan 1871 menyebabkan 1 orang Iuka dan 1 orang meninggal dunia. Tabel dibawah ini memuat waktu letusan dan waktu istirahat gunung Gamalama sejak masa sejarah hingga sekarang.

[176] Abdul Hasan Hami., *op. cit.* p. 61.

kepercayaan asli nenek moyang bangsa Indonesia yang bckas- bckasnya hingga sekarang masih tampak di berbagai penjuru tanah air tennasuk di Ternate.

Kepercayaan lama telah mendarah-daging dalam kehidupan masyarakat Ternate, sehingga setelah memeluk agama Islam, mereka masih setia kepada tradisi leluhur mereka. Para sultan (sesudah jaman Islam) setelah dinobatkan, wajib untuk melakukan upacara *kololi kie* dan *fere kie matubu.* Hanya saja, doa £fetidak lagi ditujukan kepada kekuatan gunung berapi melainkan ke Hadirat *Allah subbanabu wa ta'ala.* Malah para calon haji yang hendak menunaikan ibadah haji ke Tanah Suci, selalu setia melakukan upacara *kololi* fcfedan *fere kie matubu.* Ungkapan tradisi pemujaan gunung itu tercermin pula dalam kehidupan adat asli yang masih terpelihara hingga masa kini, yaitu adanya nasi kuning berbentuk gunung sebagai Salah satu sajian utama dalam setiap upacara adat. Selain pemujaan terhadap gunung, masih ada bentuk ungkapan dinamisme yang tercermin dalam upacara adat *joko kaba.* yang bermakna injak tanah. Upacara ini sangat utama (prinsipil) dan wajib diselenggarakan, mulai dari ritual keluarga sampai dengan penobatan sultan. Makna *joko kaba,* ialah memberi penghormatan kepada bumi sebagai pusat kekuatan *gbaib,* agar membantu ataupun memberi keselamatan, kesejahteraan kepada manusia. Kepercayaan lama lainnya yang dianut oleh masyarakat Ternate sejak dulu kala sampai saat ini, dan masih dihayati oleh sebagian masyarakat, ialah animisme. Pemujaan terhadap roh nenck-moyang yang sampai kini masih ada, dalam bentuk pemberian sesajian pada *keramatkuno**

Gambaran kepercayaan asli Ternate masih tampak dan penga- ruhnya terasa dalam kehidupan spiritual masyarakat. Kegiatan tersebut ikut mewamai corak adat masyarakat, mulai dari dusun sampai istana. Walaupun setelah Islam masuk di Maluku Utara (Ternate) tradisi dan kebiasaan tersebut masih dipraktikkan oleh masyarakat melaui penyesuaian-penyesuaian dengan ajaran agama yang dianut.

Sebagai masyarakat plural, masyarakat ternate terdiri atas berbagai etnis dan budaya, juga memiliki keberagaman agama. Selain agama Islam sebagai agama mayoritas di masyarakat Ternate, terdapat agama lain yang dianut sebagian masyarakat seperti Kristen, Nasrani, Hindu, Budha, dan Konghucu. Pengakuan berbagai jenis agama di masyarakat Ternate ini tidak terlepas dari semboyan *Balakusu se Kano-kano.* Semboyan ini mengartikan bahwa selain masyarakat adat

* *Ibid.,* p. 62.

yang mayoritas beragama Islam *(balakusti)* terdapat masyarakat adat non-muslim *(kano-kano)* lainnya yang hidup berdampingan secara damai dan tentram. Walaupun demikian, tidak ada catatan yang pasti kapan keberagaman budaya dan agama tersebut ada dalam kehidupan masyarakat Ternate.

Untuk mcngctahui asal usul keberagaman agama pada masyarakat Ternate, maka perlu ditelusuri awal masuknya agama dalam suatu komunitas. Menurut Putuhena, terdapat 3 (tiga) pendekatan untuk inengetahui masuknya agama Islam ke dalam suatu wilayah tertentu yakni *pertama*, menggunakan titik tolak masuknya seseorang atau beberapa orang asing yang beragama Islam ke suatu daerah, *ke dua*, ada yang berangkat dari telaah terdapatnya seseorang atau beberapa orang penduduk asli memeluk agama Islam, dan *ke tiga*, penekanan pada melembaganya agama Islam dalam masyarakat di suatu daerah.[177]

Apabila menggunakan pendekatan pertama, maka Islam masuk ke Ternate sejak abad ke-8 Masehi. Hal ini berdasarkan pada tradisi lisan masyarakat bahwa sekitar abad ke dua hijriah (abad ke-8 masehi atau tahun 1258) datang empat orang *syekh* dari Irak akibat terjadinya pergolakan politik di Irak, dimana golongan *syiah* diburu oleh penguasa setempat[178]. Ke empat orang asing yang berfaham *syiah* adalah syekh Mansur yang menyiarkan agama Islam di Ternate, Syekh Yakub yang menyiarkan Islam di Tidore dan Makian, Syekh Amin dan Syekh Umar yang menyiarkan Islam di belakang Halmahera (Maba, Patani dan sekitamya).[179] Berdasarkan cerita di atas, maka Islam masuk ke Ternate pertama dibawa oleh keempat *syekh* yang kemu- dian kawin dengan masyarakat setempat dan beranak cucu sampai saat ini. Cerita sejarah ini tidak juga berlebihan karena banyak bukti yang menunjukkan bahwa di kepulauan Ternate yang dijuluki dengan

---

[r] Saleh Putuhena, dalam Djoko Suryo, *et.al., Agama dan Perubaban Sosial, Studi tentang Hubungan Antara Islam, Masyarakat, dan Struktur Sosial Politik Indonesia*, PAU-SS-UG.M. Jogjakarta., 1993, p. 77.

" Berkailan dengan pelarian dari Irak barangkali ada hubungannya dengan stnyalemen dari Fatimi tentang orang orang Arab Syiah di Champa yang merupakan pengikut Abdullah bin Muawiyah, cicit Jafar bin Abu Thalib yang melarikan diri karena dikejar-kejar Amir bin Dubora yakni salah seorang Jenderal bani Umayyah. Lihat Hamid Algadri, *Politik Belanda Terbadap Islam dan Keturunan Arab di Indonesia* CV. Haji Masagung. Jakarta, 1988, p. 19.

[w] Putuhena, *Proses Perluasan Agama Islam Di Maluku Utara*, dalam Sukardi Syamsuddin & Sukardi Awal (ed), *Maluku Utara..., op. cit.* p. 60. Dan lihat Djoko Suryo, *at. Al.* (ed), *op. cit.* p. 78.

kepulauan rempah-rempah, merupakan wilayah yang tidak using bagi para saudagar terutama yang berasal dari Arab. Jauh sebelum kclahiran Islam sudah banyak orang-orang bennukiin disepanjang *route* per- dagangan antara laut Merah dan Cina. Islam mcmberikan energi baru kepada naluri perdagangan mereka. Pada abaci ke-8 mereka cukup banyak di Cina Selatan sctelah berhasil menundukan Canton (758 M). Abad ke-9 mereka mulai bermunculan di Champa dan beberapa orang kawin dengan masyarakat setempat, meskipun sccara sosial mereka hidup terpisah dari masyarakat non-muslim.

Masih berkaitan dengan pelarian dari Irak karena diburu oleh Bani Umayah, Tahir Al-Hadad dalam *Al-makdhal ila Tarikh al-Islam bis-Syaraq al-Aqsa* bercerita tentang kedatangan kaum *Alaiuyyin* dari Cina dan Asia Tenggara. Kaum yang senasib ini dikabarkan sebagai pendiri kerajaan Perlak (840 M) dengan menempatkan Sayid Maulana Abdul Aziz Syah sebagai sultan pertama. Selain ke Sumatra, kaum *Alaiuyyin* juga menyebar ke Champa dan Philipina. Catalan yang menarik adalah dimasukannya salah satu sultan terkemuka Ternate yakni Baabullah dalam garis nasabnya. Diuraikan bahwa Ali Nurul Alam, anak kedua Jamaluddin Husain Al-Akbar, wafat di Anan (Siam) meninggalkan seorang anak bemama Abdullah Khan yang wafat di Kampunchea. Dari Abdulah Khan inilah kemudian lahir Baabullah (Sultan Ternate) dan Syarif Hidayatullah, Sunan Gunung Jati (ayah dari Hassanuddin, Sultan Banten yang pertama).[50] Suatu gambaran yang tidak terlampau menyimpang dari apa yang dikatakan de Graff bahwa seiring dengan jalur perdagangan, Islam mencapai kepulauan rempah-rempah pada pertengahan terakhir abad ke-9.[3],

Jika menggunakan pendekatan kedua, maka Islam telah dikenal masyarakat Maluku Utara sejak abad ke-13. Sesuai catatan Naidah,[180] bahwa Islam masuk ke Ternate pada tahun 1250 Masehi bersamaan dengan kedatangan seorang tokoh legendaris dari Jawa, Jafar Sadik pada hari Senin *6* Muharam 643 Hijriah. Jafar Sadik dianggap sebagai orang yang mempunyai hubungan keturunan dengan Ali bin Abi Thalib, menantu Nabi Muhammad SAW, sekaligus Imam Syiah Pertama yang kawin dengan seorang putri setempat

* *Ibid.*, p. 79.

" Azyumardi Azra, *(cd), Perspektif Islam di Asia Tenggara.* Yayasan Obor, Jakarta, 1989, p. 13-

M Crap, P. van dcr. *Gescbiedenis van Ternate, in Temataansche en Maleische Tekst, Bescb reven door den Tematean Naidab, met Vertaling en Aantekeningendoor. P.* A. van der Crab. BKI jilid 26 No 2, 1878, p. 381.

bernama Nur Sala putri dari khayangan. Dari perkawinan ini lahirlah cinpai anak laki-laki yang dibcri naina Buka, Darajati, Sahajati, dan Mashur Malamo. Kemudian kepada keempat anak itu Nur Safa mem- berinya tanda-tanda pengukuh kedudukan mereka dalam hal pem- bagian kckuasaan. Kepada anak pertama, Buka, diberinya kayu («ge) sebagai tempat duduknya. Buka kemudian segera berangkat menuju Makian dan menjadi cikal-bakal Kolano Bacan. Anak kedua, Darajat, mendapat kayu *(ginoti),* dan kelak menjadi cikal-bakal Kolano Jailolo. Sahajat, anak ketiga, mendapatkan tempat duduk dari batu, dan menjadi cikal-bakal Kolano Tidorc. Sementara Mashur Malamo, si bungsu, mendapatkan sebuah kursi dan menjadi cikal-bakal Kolano Ternate.

Hikayat di atas nampaknya ingin menggambarkan bahwa Jafar Sadiq merupakan leluhur dari *raja-raja* yang berkuasa di Maluku Utara. Sedangkan Masyhur Malamo (1257-1277) dan raja-raja Ternate berikulnya menempati kedudukan utama dalam dinasti kerajaan Ternate. Selanjutnya ia ditetapkan sebagai raja Ternate yang pertama pada zaman *kolano,* sekaligus pemimpin dari suatu konfederasi yang kemudian dikenal sebagai *Moloku Kie Raba.* Berkembangnya Islam di Maluku Utara tidak lepas dari peran seorang *data* dari tanah Jawa yakni Mawlana Husain. Kedatangan datu bersamaan dengan kepemimpinan Kaicil Gapi Baguna yang kadang disebut Marhum (1465-1486).[181] Tulisan-tulisannya tentang Al Qur'an dengan huruf- huruf yang misterius banyak mengundang kekaguman masyarakat Ternate. Kepada Mawlana Husain inilah kemudian mereka minta diajarkan menulis dengan huruf Arab sekaligus memberi pengakuan keimanan terhadap Islam sebagai imbalannya. Dengan cara ini, ia berhasil meng-islam-kan banyak orang.[182] Demi mendalami syariat Islam, khususnya sepeninggal Mawlana Husain, maka sebelum mengakhiri jabatannya oleh Marhum dikirim salah seorang keluarga raja Ternate untuk pergi ke Jawa.

Kedatangan Zainal Abidin, Sultan pertama (raja ke-19) Ternate, ke Jawa (1486-1500), selain untuk memperdalam pengetahuan tentang Agama Islam ke sumbernya,[183] yakni Madrasah Giri, juga sebagai utusan untuk melapor kepada Sunan Giri bahwa masyarakat Ternate sudah memeluk Islam. Selama mendalami Agama Islam di

Giri, Zainal Abidin sempat linggal bersama dengan Pali Pmili (Perdana Jamilu dari Hitu), yang terkadang juga disebut Pali Tuban, scorn ng bangsawan Ambon. Di sana mereka bukan saja mendalami Agama Islam, lebih dari itu juga menandatangani nota kerjasama, yang pada prinsipnya memberikan kewenangan lebih besar kepada raja-raja Ternate. Kepulangan Zainal Abidin dari Jawa inilah yang kemudian dalam banyak literatur barat dijadikan patokan mengenai awal Isla- misasi di Ternate, karena sejak

---

" M. Adnan Amal, *op. cit.* p. 123-

-M Graaf, H.J. de., *Gescbiedenis van Ambon en deZuidMolukken.* Franeker Wener BV, 1977, p. 14.

" Uka Tjandrasasmita, *Struktur Masyarakat Kota Pelabuhan (Abad ke 14- Abadke 17)* dalam Ade Kamaluddin *et.al.* (ed), *op. cit.* p. 21.

masa pemerintahan Zainal Abidin, Islam secara resmi dilembagakan menjadi agama negara, dan gelar sultan untuk setiap raja-raja Ternate berikutnya diterapkan. Sehubungan dengan pemakaian gelar sultan ini, sumber-sumber dari Portugis memberi kesaksian lain. Dikatakan bahwa pemakaian gelar ini mulai tampak sekitar tahun 1522, sesuai kebiasaan Portugis kalau berhubu- ngan dengan raja-raja di India, dan gelar ini temyata hanya dipakai untuk *kolano* Ternate dan Tidore. Sementara Bacan dan Jailolo tetap memakai gelar raja atau *kolano*. Antonio Bocarro menyatakan, bahwa pemakaian gelar tersebut ada hubungannya dengan upaya raja-raja Ternate dan Tidore untuk membandingkan dirinya dengan sultansultan muslim di Jepara dan Demak, mengingat makin meluasnya kekuasaan mereka dan demi memperkokoh kedudukannya.[184]

Kisah perjalanan spritual menyebabkan Zainal Abidin dianggap sebagai peletak dasar era peralihan dari peran raja sebagai *kolano*— pemimpin berdasarkan kepercayaan rakyat, ke bentuk kesultanan- Islam sebagai kriteria rekrutmen *(recruitment)*, dan beberapa lembaga pendidikan Islam pun mulai didirikan dengan khusus mendatangkan guru-guru Islam baik yang berasal dari Jawa ataupun dari Arab seperti Amarullah dan Baharullah. Sejak saat itu pula kesultanan Ternate yang semula bertindak sebagai penerima pasif mulai mengambil peran aktif dalam penyebaran Islam di kawasan Indonesia Timur, khususnya pada masa-masa pemerintahan para sultan yang terkemuka seperti Sultan Khairun (1535-1570) dan Sultan Baabullah (1570-1585), seiring dengan kedatangan bangsa-bangsa Eropa untuk menguasai per- dagangan dan penyebaran agama Kristen di Maluku Utara.

Sumber ke tiga yang dapat digunakan untuk mengetahui kedatangan Islam adalah melalui temuan arkeologi Islam, baik berupa naskah-naskah ataupun epigrafi, ternyata tidak banyak membantu memperjelas gambaran mengenai awal Islamisasi di Ternate, karena pada umumnya bukti yang tersedia lebih muda tahunnya, yakni antara

* Abdurrahman dalam Djoko Suryo, *et.al.* (ed), ,*op. cit.* p. 85.

abaci kc-17 clan ke-19, dimana pada abad-abad lersebut merupakan masa-masa makin memudarnya arti penting kawasan Ternate/[185] Peninggalan arkeologi Islam tertua, yang berupa naskah Al Qur'an tahun 1050 I! atau 1635 M. Al Qur'an tulisan tangan di atas kertas dari kulit kayu ini, ditulis oleh Akfakih Asholch Afcuddin Abdulbaqi bin Abdullah Al Adenani.

Selain itu terdapat beberapa naskah Islamologi berupa *Fiqih*, perkawinan, *tarekat* dan doa-doa yang ditulis dengan huruf Arab berbahasa Melayu Ternate, juga naskah yang menunjukkan pengaruh Arab dan Jawa, yang terdapat pada naskah koresponden antara rajaraja Moloku Kie Raha (Sultan Bayan Sirrullah dari Ternate, Sultan Baab Husain dari Makian dan Sultan Yusuf dari Jailolo) kepada raja Portugal pada tahun 1514-1518. Pengaruh Arab juga terdapat pada bahan epigrafi yakni bahan tertulis pada batu, kayu atau logam yang terdapat pada bangunan arkeologi. Pada nisan makam para raja-raja Ternate dan Tidore misalnya terutama pada abad 18-an terdapat nisan bertulisan Arab dengan ornamen khas. Di Ternate, nisan dalam bentuk ini terdapat di halaman mesjid sultan keraton Temate, termasuk nisan dari makam Sultan Baabullah. Sementara makam raja-raja Temate lama yang polos terdapat di bekas keraton Desa Foramadiahi. Inskripsi lain yang berusia sedikit lebih tua juga terdapat pada topi prajurit pengawal raja yang terbuat dari bahan nikel dan bertulisan Al Mulku Buldan Temate tahun 1811.

Sejarah masuknya Islam di Ternate di atas, memberikan gambaran bahwa Islam sampai ke Temate karena terbawa oleh arus perdagangan, yaitu dibawa oleh para ulama. Sebagai daerah penghasil cengkih utama dan mungkin satu-satunya di dunia pada masa itu, sementara tradisi baharinya sangat terbatas, maka jadilah Ternate sebagai pedagang pasif yang hanya menunggu kedatangan pedagang- pedagang asing. Jauh sebelum kedatangan orang-orang Eropa, Temate sudah banyak berhubungan dengan orang Jawa, Melayu, dan Arab. Mereka inilah yang membawa cengkih dan pala dari Ternate, Maluku dan Banda untuk kemudian dibawa ke Malaka dengan terlebih dahulu singgah di Jawa. Dari Malaka rempah-rempah tersebut seterusnya dipasarkan ke Cina, Timur-Tengah, dan Eropa.

E. ADAT ISTIADAT MASYARAKAT TERNATE

Selama ini adat-istiadat masyarakat Ternate sangat dipengaruhi oleh kebiasaan dan adat yang dilakukan dalam lingkungan keraton. Bahkan sampai saat ini adat istiadat masyarakat Ternate selalu meng- gunakan rujukan terhadap kebiasaan yang dilakukan dalam lingkungan istana (adat keraton). Adat Keraton (atau dapat disebut adat istana) merupakan pencerminan martabat tinggi yang dijadikan suri teladan oleh masyarakat, meskipun banyak dari segi adat keraton yang bersifat sangat ekslusif, dalam arti tidak boleh ditiru atau dilaksanakan oleh masyarakat di luar kalangan istana. Namun di samping itu, asas-asas adat keraton juga dijadikan landasan adat masyarakat

" RKM Masinambaow, (ed), *Halmahera dan Raja Empat,* Majalah llmu- Ilmu Sastra Indonesia, jilid VIII (no 3) Bharata, Jakarta, 1980, p. 233-

Ternate.[186]

Agar pemahaman tentang adat-istiadat di Ternate dapat komprehensif, maka sebelum menjelaskan adat masyarakat Ternate, terlebih dahulu diuraikan adat istiadat keraton yang sangat penting dan merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dalam lingkungan istana. Adapun adat yang merupakan warisan asli para leluhur Ternate, tersebut ialah: (1) adat *Joko-kaha* (Injak tanah); (2) adat *Kololi-kie* (keliling gunung); dan (3) adat *Fere-kieMatubu* (mendaki ke puncak gunung).

Joko kaha (injak tanah) merupakan upacara yang sering dilakukan setelah pelantikan sultan, agar sultan terhindar dari berbagai masalah, dan mandat keselamatan dikemudian hari. Untuk melakukan acara *Joko kaha,* diperlukan peralatan sesajian sebagai berikut.[59]

1. Selembar kain putih yang melambangkan keaslian Ternate.
2. Sejemput tanah yang melambangkan kesuburan bumi, bukit dan gunung.
3. Seikat rumput yang melambangkan rim ba-ray a.
4. Secangkir air melambangkan danau sungai dan samudra laut.

Dari sesajian sejemput tanah, seikat rumput, selembar kain putih dan secangkir air, yang menjadi syarat dilakukannya *joko kaha* menunjuk- kan betapa kuat semangat dinamisme, di samping menunjukkan betapa kuat semangat patriot warga Ternate. Secawan beras populak (aneka macam warna beras yang terdiri atas beras merah, kuning, hitam, dan putih) yang melambangkan semangat *Bhinneka Tunggal Ika.* Semangkuk bunga rampai melambangkan kebaikan budi-pekerti

* B. Soelarto, *op. cit.* p. 93.
" Ibid., p. 93.

masyarakat. Kesemua itu diletakkan di alas talam dengan kain putih sebagai alas. Tata cara *joko-kaba* telah menjadi adal turun-temurun dan (idak berubah selama berabad-abad sampai saat ini.

Bahkan dalam inelaksanakan Adat *joko-kaha,*** tidak hanya terbatas dalam lingkungan keluarga keraton, akan tetapi juga dapat dilakukan oleh masyarakat biasa dalam hal perkawinan, atau adanya tamu-tamu ago ng yang baru pertama kali datang di Ternate. Dalam acara perkawinan, *joka kaha* dilakukan guna menunjukan bahwa mempelai laki-laki dan perempuan harus mengikuti/menempuh jalan hidup yang sama, sedangkan *joko kaha* dalam penjemputan tamu agung adalah suatu upacara tradisional penerimaan terhadap tamu- tamu agung/pembesar yang pertama kali mengunjungi daerah Ternate. Pada upacara tersebut tamu dimohon untuk melepaskan sepatunya kemudian ditaburi dengan beras kunyit disertai pembacaan doa agar yang bersangkutan mendapat keselamatan.[41]

Dalam proses penyambutan tamu kenegaraan atau tamu resmi, upacara *joko-kaha* diikuli dengan penyampaian *rorasa* yang diucapkan oleh kepala Pemangku Adat istana. Contoh uangkapan *rorasa,*[2] dalam teks dan terjemahan yang untuk penyambutan rombongan tamu agung sebagai berkut:

> *Ngofangare ngom ronga bala se ra'ayat Moloku kie raho ate se Todore, Baca seJailolo toma miegudu-gudu Sula se Taliabo. Misi tede mia puji se mia syukursejou Khalikul makhluk Rabbul Arsyil Adlim sei rahmati se i nikmati, si duka se igogoru so toma wange enane ....ibu/bapak serta rombongan i doru mia ito, i joko mia kaba, so ngofangare ngom mi ma moi -moi mi rubu-rubu se rame- rame, mi tede se mi saba, mi lego se mi simore so milahi-lahi do'a se Jou Rabbul Alamin, la sigila i si umursi kokoko i jaman toma dbahirse bathin, si sehat se afia, i jasad, si fela i akal se i kira- kira la o sigogoko hukum separenta toma amara bil tnaaruf wa naha anil mungkari, wa yahkumul adilina baenar rijali wan*

[40] Yusuf Abdurahman, *Tradisi Lisan Kerajaan Ternate dan Perdagangan Cengkih.* dalam Ade kamaluddin *(etal), Ternate Bandar jalur Sultera Lintas,* Ternate, 2001, p.p. 99-100.

[41] Rusli Andi Atjo, *op. cit.* p.p. 71-72.

£==“ [187] *nisai, la osi ogo ma liman toma baldatan tbaihataii tea rabbaii gafura.*
La Ngoni bala se rakyat, kie se gam, midorosu maalo se marano, marizikise ma rabmat, toma ngolose toma nyina, toma murab se toma gampang, toma sebat seafia toma sofutu se mange moso se lobi, toma daiman.

Artinya:
Dengan meng-Agungkan nama Tuhan

[187]Rorasa adalah ungkapan dan seorang pawing/jogugu'yang'menceritakan dengan kata bermakna tentang arti secara simbolis pada satiap jenis makanan adapt yang disuguhkan dalam suatu acara. Selain itu juga dibacakan pada saat acara kematian, peresmian lembaga-lembaga adat dan lembaga-lembaga pemerintah/kera- jaan. Lihat Yusuf Abdurrahman, dalam Ade Kamaluddin, *Ternate...., op. cit.* p. 95.

> Kami seluruh rakyat Maluku Utara scjak dari ujung Morotai sampai ujung Taliabo, mempersembahkan puja dan syukur kehadirat Allah, Tuhan seru sekalian alam, atas rahmat dan karunia-Nya, cinta dan kasih-sayang Nya, pada hari ini....ibu/bapak serta rom- bongan, berkesempatan mengunjungi daerah kami, menginjak bumi kami, maka kami rakyat semua, menyambut dengan hati yang penuh riang dan gembira, diliputi rasa untung dan bahagia. Kami panjatkan doa kehadirat Mu ya Tuhan! Kiranya Kau pan- jangkan usianya, sehat-afiatkan jasadnya, luaskan akal dan pi- kirannya, tenangkan jiwanya baik lahir maupun batin agar dapat- lah ia menjalankan pemerintahan dan menegakan keadilan, me- ngajak pada kebaikan dan mencegah kejahatan, berlaku adil baik kepada lelaki maupun perempuan, dan berikanlah dia kemampuan menenangkan daerah ini, menjadi negeri yang aman, damai dan makmur dibawah naungan rahmat Mu ya Allah.
>
> Semoga kami, rakyat darah dan negara diliputi suasana aman dan damai, dilimpahi rezki dan rahmat di laut dan di darat, murah dan gampang, sehat dan afiat sepajang masa siang dan malam, pagi dan petang tidak berkeputusan selama-lamanya.[188] [189] [190]

Sedangkan *kololi kief* (keliling gunung) dan *fere kie rnatubu* (mendaki puncak gunung) adalah upacara adat yang dilakukan setelah penobatan sultan maupun pada saat terjadi musibah (wabah penyakit) atau bencana yang melanda Ternate. Masyarakat mengganggap bahwa musibah yang datang akibat penguasa gunung yang murka/marah

[45] B. Soelarto, *op. cit.* p. 111.

[189] Upacara Kololi kie (keliling gunung) pulau Ternate yang dilaksanakan bila terjadi peristiwa penting yang besar dan melibatkan kepentingan umum seperti terjadinya letusan gunung berapi (Gamalama), maka dalam keadaan yang demikian itu oleh rakyat segera dilangsungkan upacara-upacara syukuran/selamatan untuk meminta keredaan dari peristiwa alam yang begitu menakutkan. Lihat Rusli Andi At jo, *op. cit.* p. 84.

terhadap pcrilaku masyarakat yang tidak scsuai lagi dengan adat se atorang. Bahkan mcndaki dan mengelilingi gunung tidak hanya dilaku- kan pada saat upacara pcnobatan sultan, akan tetapi juga dilakukan pada saat menyambul hari besar keagamaan seperti, bulan ramadhan, idhul fitri, dan lain-lain.

Upacara Kololi Kic dilaksanakan dalam rangkaian acara Festival Legu Gam Moloku Kic Raha, yaitu pada bulan April menjelang ulang tahun Sultan Ternate (Sultan Mudaffar Sjah). Dalam festival ini, selain dapat mengikuti pelayaran Kololi Kie, wisatawan juga dapat menyaksi- kan berbagai pertunjukan kesenian, karnaval budaya, pameran kerajinan, serta berbagai perlombaan tradisional khas Maluku Utara. Upacara Adat Kololi Kie dimulai dari jembatan kesultanan (semacam pelabuhan) yang dikenal dengan nama Jembatan Dodoku Ali. Sebelum rombongan sultan dan para pembesar kerajaan menaiki perahu masing-masing, Imam Masjid Sultan Ternate yang bergelar Jou Kalem akan membacakan doa keselamatan di jembatan ini. Usai berdoa, sultan diikuti para pembesar kerajaan serta para pemimpin soa (kampung) menaiki perahu masing-masing. Perahu sultan dan para pembesar kerajaan memiliki ukuran yang lebih besar dengan bentuk menyerupai naga dan dihiasi kertas serta bendera kebesaraan kesultanan. Sementara perahu-perahu yang lebih kecil (kora-kora) dinaiki oleh para kepala soa dan masyarakat umum.

Pelayaran perahu dimulai dengan mengelililingi perahu sultan sebanyak tiga kali. Setelah itu, dipimpin oleh perahu naga yang ditum- pangi sultan, iring-iringan tersebut mulai mengelilingi Pulau Ternate melalui arah utara. Untuk meramaikan suasana, tiap perahu dilengkapi dengan berbagai alat musik, seperti tifa, gong, dan fiol (alat musik gesek). Dalam perjalanan mengilililingi Gunung Gamalama, rombongan perahu akan berhenti di tiga tempat untuk melakukan tabur bunga dan memanjatkan doa. Ritual ini merupakan bentuk penghormatan terhadap para leluhur kesultanan.

Selain berhenti di tiga tempat, sultan juga akan dijamu dalam upacara Joko Kaha, yaitu upacara penyambutan yang dilakukan oleh masyarakat adat di tepi Pantai Ake Rica. Setelah perahu-perahu mera- pat di tepi pantai, sultan dan permaisuri akan turun untuk mencuci kaki, lalu disambut secara adat oleh para tetua desa dan disuguhi berbagai hidangan lezat, seperti nasi kuning, ayam bakar, serta ikan bakar. Upacara penyambutan rombongan ini diiringi oleh alunan berbagai alat musik pukul dan gesek tradisional. Suguhan ini menggambarkan pengakuan masyarakat Ternate terhadap kebesaran

---------- - ---------- --- - sultan clan kerajaannya.

Setelah menikmati hidangan yang ada, sultan clan permaisuri beserta rombongan lainnya melanjutkan pelayaran mengelilingi Gunung Gamalama. Selama perjalanan, pesena Kololi Kic akan memperoleh sambutan meriah dari masyarakat yang menyaksikan iring-ringan perahu dari tepi pantai. Tak hanya itu, pemandangan indah laut Ternate yang tenang, pulau-pulau kecil di sekitar Ternate, serta keanggunan Gunung Gamalama tak akan mudah dilupakan oleh inereka yang mengikuti pelayaran sakral ini. Perjalanan selama kurang lebih empat jam ini kemudian berakhir dan kembali ke Jembatan Dodoku Ali.

Masyarakat Ternate mengenal tiga macam adat yang selalu dipatuhi dan dihormati oleh masyarakat hukum adat maupun masyarakat pendatang. Ketiga adat tersebut yakni: (1) adat Kesultanan (adat kerajaan) atau adat kenegaraan yang dilaksanakan dalam hubungan dengan pengangkatan seseorang sebagai sultan, kepala pemerintahan- panglima angkatan bersenjata dan imam tertinggi, sekaligus sebagai kepala adat tertinggi bagi masyaraat hukum adat Ternate; (2) adat masyarakat yaitu adat yang dilaksanakan oleh seluruh lapisan masyarakat dalam hubungan dengan tradisi, kepercayaan, dan sesuatu peris- tiwa yang dianggap erat hubungannya dengan tata hidup, keselamatan atau pun kesejahteraan warga Ternate; dan (3) adat keluarga yang dilaksanakan oleh keluarga warga Ternate sebagai kesatuan lembaga kecil dalam konstelasi masyarakat. Adat keluarga ini terutama sekali merupakan rangkaian upacara (ritual) dalam berbagai kehidupan, mulai dari kelahiran, pemikahan sampai kepada kematian. Upacara ini erat kaitannya dengan tradisi leluhur atau pun kepercayaan secara turun temurun[191].

1. Adat Kesultanan (Adat Kerajaan)

Adat kesultanan terdiri atas upacara pengangkatan seorang putra mahkota, penobatan sultan, kematian sultan dan upacara hari besar keagamaan. Secara rinci akan penulis uraikan sebagai berikut.

a. Upacara Pengangkatan Seorang Putra Mahkota (Ngofa Majojo)

Apabila sultan hendak menunjuk atau mengangkat salah seorang putranya menjadi putra mahkota yang disebut *ngofa majojo*, beliau terlebih dulu harus minta pendapat (konsultasi) dengan kepala pemangku adat clan kepala pemangku agama istana. Meskipun biasanya yang diangkat menjadi putra mahkota adalah putra sulung, namun apabiia karena sesuatu hal, putra sulung dianggap tidak cakap untuk menjadi putra mahkota, putra sulung mclakukan suatu pelang- garan adat, atau dalam kasus putra sulung meninggal dunia, maka dengan memperhatikan saran-saran dari kepala pemangku adat dan kepala pemangku agama, pengangkatan menjadi sultan adalah putranya yang lebih muda.

«Ibid., p. 94.

Bila telah dicapai kesepakatan, maka pangeran yang bersang- kutan diberi tahu untuk mempersiapkan diri guna disahkan pengangkatannya sebagai putra mahkota *(.ngofa majojo)* dalam suatu upacara kenegaraan di istana. Upacara ini dihadiri sultan, permaisuri dan seluruh keluarga, para raja fazal dan para duta besar negara asing (sejak abad XVI upacara itu selalu dihadiri oleh para gubernur Portugis, Belanda, dan Inggris). Selain ittu, upacara tersebut juga dihadiri oleh perdana menteri, para menteri serta dewan perwakilan yang mewakili 18 *Soa*. Sultan duduk di atas tahta, kemudian pangeran yang bersangkutan datang duduk di lantai menghadap sultan, kedua tangannya dengan sikap bersembah. Sultan mengucapkan titah-nya, bahwa sejak itu pangeran tadi menjadi *ngofa majojo.* Putra mahkota sambil bersembah menyatakan terima kasih dan berjanji akan setia pada sultan, negara, agama dan adat. Setelah itu, kemudian dibacakan doa untuk keselamatan putra mahkota oleh para imam istana. Putra mahkota yang baru, melakukan upacara *joko-kaha,* dengan disaksikan oleh sultan serta segenap hadirin. Upacara tersebut disertai pula dengan apacara korban binatang. Setelah selesai makan bersama, upacara pengangkatan *ngofa majojo* itu diakhiri dengan memberikan pcnghormatan kepada putra mahkota oleh para tamu yang hadir.

b. Upacara Penobatan Sultan (Jou Kbalifab,Jou Kolano)

Seminggu sebelum putra mahkota dinobatkan menjadi sultan dalam suatu upacara kenegaraan, ia harus menjalankan adat mengu- ning diri. Adat ini merupakan warisan nenek-moyang sejak Ternate masih diperintah oleh Momole. Adat mengurung diri ini mengandung makna filosofis, yaitu untuk menyucikan kepribadian seseorang secara lahir dan batin. Dahulu, adat mengurung diri dilaksanakan dengan cara bertapa untuk memperoleh wahyu kerajaan, maka sejak jaman Islam dirubah dengan cara menjalankan puasa selama tujuh hari. Hal ini terlihat, bahwa adat lama tetap dipelihara dengan cara menurut ajaran agama Islam.

Apabila penobatan putra inahkota tersebut karena sultan yang lama wafat secara wajar, maka adat mengurung diri juga mempunyai makna berkabung, karena dalam adat Ternate hari ke tujuh keniatian seseorang, merupakan hari peringatan yang sangat penting. Tctapi, apabila sultan yang lama wafat secara tidak wajar, sehingga timbul krisis, maka untuk mengatasinya dapat dilaksanakan penobatan secara darurat, sehingga putra inahkota tanpa harus menjalani adat mengurung diri selama seminggu. Dalam sejarah Ternate, penobatan sultan secara darurat itu pernah terjadi dalam kasus pembunuhan atas Sultan Khairun oleh Portugis (tahun 1570). Putra Mahkota Baabullah dinobat- kan menjadi sultan sebagai pengganti Sultan Khairun yang telah wafat.

Upacara penobatan sultan merupakan upacara kencgaraan yang terpenting dan terbesar dalam lingkungan Istana Ternate. Dalam keadaan biasa, yaitu setelah sultan wafat secara wajar, maka upacara penobatan sultan yang baru, dilaksanakan setelah putra mahkota *(ngofa majojo)* menjalani adat mengurung diri selama tujuh hari. Dengan disaksikan oleh segenap anggota keluarga istana, Perdana Menteri *(Jojugti),* para menteri, serta seluruh peserta perwakilan 18 anggota bobato, para tetua, para kepala Soa, para ulama, kadi, imam, khatib, para fazal, dan para undangan. Putra mahkota duduk di tahta. kemudian kepala Soa, gimalaha Marsaoli sebagai Ketua Dewan

Perwakilan Rakyat (bobato 18) dengan didampingi oleh kepala pemangku adat istana dan kepala Pemangku Agama melangkah ke depan untuk memberikan penghormatan sembah.

Lalu dua orang petugas khusus yang disebut *Sowobi* dan *Sadaha* membawa mahkota *(stampa)* menghampiri tahta dan mengenakannya pada kepala putra mahkota. Sejak detik itulah putra mahkota menjadi sultan *(Jou Khalifahjou Koland).* Diiringi doa oleh *mufti* serta lima imam istana (Imam Jiko, Imam Jawa, Imam sangaji, Imam Mod, Imam Bangsa). Setelah itu para tamu turun dari tempat duduk mereka untuk menghaturkan sumpah pengukuhan pada sultan yang baru. Kemudian Perdana Menteri (Jogugu) tampil ke depan, berhenti beberapa langkah di hadapan sultan menghaturkan sembah dan menyampaikan laporan *(suba)* khusus dalam upacara penobatan sultan. Laporan ini disampaikan dengan mempergunakan *bahasa berirama (rorasa).* Teks lengkap laporan khusus yang berbahasa Ternate, dalam upacara penobatan sultan yang pertama (1257) hingga saat ini adalah sebagai berikut.[192]

> *Saililia stiba Jon Kolano lamo-lamo toma kaus Kolano, toma hadrat nan calamoi ntaadu-adu.*
>
> *Saililia stiba Jou Kolano lamo-lamo no Khalifat magori-gori.*
>
> *No Khalifat-ur-Rasyid, no tubaddilur-Rasul. No gugu tadbir parenta atnar se nahi toma alani daerah Moloku istana baldan Ternate, no tego toma singgasaan Kolano, ni jo joko no sijoko toma tbinil molok, ni mornina senigogise mangagungagu intan se yakut malili parmata jamrut, mabobela ratna min jaohar manikam, ma cahaya isi woro toma alam daerah Moloku istana baldan Ternate limau Duko segapi, gapi seSeki, matubu la idadi ka cahaya akal ikhsan Kolano.*
>
> *Saililla suba Jou Kolano lamo-lamo no Khalifat magorigori.*
>
> *Kum-kum ua moju nisosyusyu kani ra'sul wajirfangarejogugu He Abdul-habib Djiko to tede re subapaksan mangale torsi waje- waje ni molok kie raha Ternate se Tidore, Baca se Jailolo, sema mie gudu-gudu Tobuku se Banggai, sema sara gudu-gudu Sula se Tailiabu seni ronga seni bobato dun-ya se akhirat, soa Sio se Sangaji, Heku se Cim, seni bangsa bara bangsa seni ngofa-ngofa Kolano, seni ngofangarepehak berpehakse ni agama Rasulullah majojaga Jo Kalem, se Jo Imam se Jo Khatib bobula raha, seni bala seni raayat, seni sahabat yang mukarram Hoframintu walandatvi, ma istiadat sema kahasarangma adat sema atoran, ma galib sema lukudi, mangale se macara, mangaro sema biasa, ngofangare ngom mi ma moi-moi mihadir saddia tatap lengkap mi tede semi saha, misi mulia se misi dodoma toma zaman mutakddimin segado toma zaman mula akhirin itola ua moju toma safutu se uxinge isi dutu hari qiamat.*
>
> *Saililla suba Jou Kolano lamo-lamo no Khalifat ma gori-gori. Kum- kum ua moju ni sosyusyu ngofa gare Jogugu He Abdul-Habib Djiko tolede risuha paksan.*

Laporan perdana menteri di atas pada intinya menjelaskan hal-hal yang

[192] *ibid*. p. 97.

berkaitan dengan:

1. Wilayah kekuasaan Kesultanan Ternate yang meliputi daerah- dacrah jajahan- serta l^pemimpinan Kesultanan Ternate dalam Konfederasi tempat Kesultanan Maluku Utara, yaitu Ternate, Tidore, Bacan, Jailolo.
2. Agama Islam sebagai agama Kesultanan dan adat Temate.
3. Adat nenek-moyang yang dihormati oleh rakyat Temate.
4. Kesetiaan rakyat Ternate terhadap sultan.
5. Pangkat-pangkat, jabatan-jabatan para pembantu zultan.

6. Para sahabat Kesultanan Ternate.

Setelah inenyanipaikan laporan khusus oleh Perdana Menteri *(Jogugu),* dilepaskan tembakan-tembakan meriam di darat dan di lautan. Rakyat dan tentara bersorak menyebut nama sultan yang baru. Kemudian dilanjutkan dengan upacara *joko kaba* discrtai dengan korban binatang. Setelah makan bersama, para tamu sekali lagi menghaturkan sembah penghormatan kepada sultan yang baru.

Dalam rangka upacara penobatan, pada hari berikutnya diikut- kan upacara mengelilingi gunung dan mendaki gunung Gamalama *(kololi* foe dan *fere kie matubti).* Sultan dalam melaksanakan upacara mengelilingi dan mendaki gunung Gamo Lamo diiringi oleh kepala adat dan agama, Perdana Menteri serta segenap menteri dan ke-18 kepala Soa, yang mencerminkan persatuan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Setelah mencapai puncak gunung, sultan membaca *doa kie* dalam bahasa Arab yang hakikatnya adalah *do'a syafaat,* memohon berkat dan pertolongan kepada *Allab subhanabu ma ta'ala* dan diberikan sesajian tradisionil ke kawah gunung.[193]

Selain upacara *joko kaba, kololi* L'tedan *ferekie matubu,* dalam rangkaian upacara penobatan juga diwajibkan melakukan upacara *joko molo.* Upacara ini merupakan bentuk penghormatan kepada lautan. Upacara ini berlangsung dengan penuh kekhidmatan yang disaksikan oleh *bala* (Rakyat) dan merupakan suatu pameran kekuatan bahari Kesultanan Ternate. Sultan dan keluarga serta para menteri, para wakil rakyat, kepala-kepala adat/istana menaiki sebuah kapal kesultanan yang disebut *kagunga,*[194] (istana terapungj. Dikawal oleh puluhan kapal-kapal perang yang disebut *juanga* atau yang biasa disebut dengan perahu perang *kora-kora.*[195] Dalam *upacara joko molo* ini, juga diberikan sesajian kepada lautan. Upacara *joko molo* dilanjutkan dengan berlayar mengelilingi pulau Ternate yang disebut *kololi kie.* Setelah melakukan pentahapan ritual di atas, kemudian diakhiri dengan mendengar dan menyaksikan lantunan lagu dan tarian yang dipersembahan oleh putra-putri keluarga kerajaan.

c. *Upacara Kematian Sultan*

Sudah menjadi adat di Ternate, apabila sultan mangkat, maka sebelum sultan yang baru dinobatkan, terlebih dahulu dilakukan serangkaian upacara kematian. Jenazah sultan setelah dimandikan dan dibungkus dengan kain kafan, lalu disemayamkan di balai-ruang istana menghadap ke kiblat. Sementara itu, dikirim utusan untuk menjemput ayah dan ibu suri (jika masih hidup dan tidak berada di Ternate), serta memberitahukan kepada kepala Soa-Marsaoli. Pemberitahuan kepada Soa-Marsaoli karena *soa* ini

---

«ibid., p. 99.

* Perahu besar yang biasanya digvnakan oleh Sultan Ternate dalam sutau perjalanan dengan didayung oleh kurang lebih 60 orang awak perahu.

[195] Sejenis perahu besar bercadik kembar berganda dan bertiang tiga yang digerakan dengan dayung atau layer. Dalam perahu ini terdapat tempat duduk para pedayung dan dapat menampung 400-100 orang. Kata ini berasal dari bahasa spanyol *carraca* (anak dari ikan terbang).

mempunyai tugas tradisionil apabila ada sultan yang mangkat. Para keluarga istana diwajibkan untuk menyiapkan busana duka yang terbuat dari pandan yang akan dipakai bila mengantar jenazah sultan sampai ke makam. Tandu sultan yang biasa dinaiki pada saat dibawa ke mesjid setiap hari Jumat, diselimuti dengan busana kematian. Istri kepala Soa- Marsaoli dan para wanita Soa-Marsaoli mengenakan topi-topi yang bentuknya seperti kerucut. Mereka juga membawa piala-piala dan nampi-nampi yang berlapiskan emas. Kemudian para wanita Soa- Marsaoli bersama-sama mengelilingi jenazah dan serempak menangis.[196] Prosesi ini berlangsung terus-menerus, baik di istana, maupun dalam per-arak-an ke makam dan di makam. Mereka hanya berhenti menangis sejenak, bila waktu sholat lima waktu tiba. Kemudian para ulama, kali/kadi, para imam dan khatib bersama-sama sholat jenazah. Para pejabat tinggi, gubemur atau residen, komandan gami- zun, para raja fazal serta- para duta-negara tetangga diberi kesempa-tan untuk member! penghonnatan terakhir kepada sultan almarhum.[197]

Prosesi pengantaran jenazah didahului oleh pasukan pengawal kehormatan tentara kesultanan, diikuti keluarga istana, para wanita Soa-Marsaoli, para wanita dari Soa-Ngare, kemudian tandu Sultan yang telah diselimuti busana kematian dan berpayung, kuda yang telah diselimuti busana kematian, para kepala adat/istana, dan para ulama. Di belakang keranda jenazah yang dipikul oleh 41 kepala Soa secara bergantian, ada para pejabat tinggi asing, para duta dan

[w] Prosesi menangis dan membawa piala beserta nampi saat ini sudah tidak lagi dilakukan. Dalam prosesi kematian sultan telah menggunakan tata cara beradasarkan ajaran agama Islam.

»' Sesaat sebelum jenazah diarak keluar dari istana, terlebih dahulu diadakan upacara penghormatan secara militer. Sejak abad ke-XIII upacara penghonnatan secara militer diiringi dengan tembakan penghormatan (salvo) yang dilakukan oleh para prajurit Kesultanan dan oleh barisan pengawal kehormatan gamizun kepala negara asing (Portugis, Belanda, Inggris).

para raja fazal hienuju ke inesjid Agung (Masjid Sultan) untuk disemayamkan setelah itu dikebumikan dalam lingkungan makain- makan sultan yang berada di belakang inesjid sultan.

Perlu ditegaskan, bahwa sesajian dari adat Kesultanan dalam rangka upacara kematian Sultan, telah dihapuskan sejak tahun 1261 H. (1821 Masehi) oleh keputusan Sultan Muhammad Zain sebagai hasil musyawarah dengan para pejabat tinggi istana serta para tetua, para kepala dan para ulama. Adat sesajian dianggap bertentangan dengan hukum agama Islam sebagai yang tcrmaktub dalam kitab suci. Adapun bagian dari adat kesultanan dalam rangka upacara kematian sultan yang dihapus, adalah sebagai yang ditetapkan dalam ketujuh pasal keputusan Sultan Muhammad Zain yang di bawah ini, sebagai terjemahan dari transkripsi, yang aslinya merupakan dokumen sejarah kronik yang ditulis tangan berhuruf Arab-Melayu, sebagai berikut.

I. para tetua dan kepala tidak lagi dibenarkan memberikan peng- hormatan kepada yang telah meninggal, seolah-olah masih hidup;
2. para tetua, para kepala dan ketiga tingkat *ngofa-ngare*, isteri mereka apabila melayat seorang raja yang meninggal ke makam, tidak lagi dibenarkan mengenakan busana duka yang tcrbuat dari daun pandan;
3. dalam upacara kematian raja, para wanita tidak lagi dibenarkan mengenakan topi dan membawa piala emas. Hal itu harus dilaku- kan oleh para pria;
4. legu-legu dengan nyanyian di dalam istana dan makam tidak lagi dibenarkan;
5- apabila raja wafat, tidak lagi dibenarkan mcnjemput ayah dan ibu raja yang dilakukan oleh dua orang dan memberitahukan kepada kepala Marsaoli serta istrinya agar mereka memberikan penghormatan dengan cara menangisi jenazah raja di istana dan di makam;
6. tandu dan kuda kenaikan raja yang telah diberi busana tidak lagi dibenarkan dibawa ke makam;
7. bahwa setelah jenazah raja dikebumikan, tidak lagi membuat tempat kediaman khusus bagi roh raja di dalam istana.

Tata cara lainnya dalam rangka upacara kematian sultan, dilaksanakan menurut tata cara dalam hukum Islam. Pada malam ketujuh setelah jenazah sultan dikebumikan, dilakukan upacara tahlilan semalam suntuk yang dilakukan oleh kepala pemangku agama dari ke-41 Soa. Selain itu, juga dilakukan selamatan secara adat dcngan menyajikan hidangan tradisional (kambing, sapi, itik, ayam dan ikan) yang disajikan dcngan *dada* yaitu nasi kuning yang berbentuk gunung serta nasi jaha yaitu nasi yang dimasak dalam bambu berbentuk bulat panjang. Selamatan dalam upacara kematian ini merupakan bagian dari adat Ternate, dan upacara kematian pada hari kctujuh biasa disebut dcngan istilah *dina- tomdi.* Upacara ini dianggap sangat penting inaka biasanya dibuat secara besar-besaran dengan mengundang para tamu, masyarakat dan piliak lain untuk menyampaikan doa, agar yang meninggal dapat ditcrima disisi *Allah subhanabu wa ta'ala.* Setelah upacara *dina-tomdii,* selanjutnya dilakukan tahlilan untuk waktu kematian ke-11, hari ke-40, dan ke-100, yang tidak sebesar pada liari ke-7 *(dina-*

tomdii).

2. Upacara Adat Masyarakat Ternate

Ada upacara yang sangat penting dalam masyarakat adat Ternate sclain upacara mendirikan rumah, perkawinan,[52] dan upacara keselainatan desa. Upacara *joko-kaha* dan upacara mengelilingi/ mendaki gunung *gamo latno* (Gamalama) merupakan tradisi yang tidak pernah terlepas dari kehidupan masyarakat Ternate. Upacara *joko-kaha* lebih diutamakan karena tradisi ini merupakan kewajiban yang dilaksanakan oleh seluruh lapisan masyarakat baik untuk rakyat jelata maupan dalam lingkungan istana/kesultanan. Sesajian yang digunanakan dalam acara *joko kaha* pada masyarakat Ternate, sama dcngan upacara *joko kaha* yang dilakukan pada acara kesultanan.

Sesajian tersebut tidak pernah berubah sepanjang masa, hanya saja untuk upacara *joko-kaha* yang dilaksanakan pada acara kenegaraan atau acara-acara resmi, masih ditambah dengan sehelai kain putih yang dihainparkan/ditutup diatas kepala orang yang bersangkutan. Kain putih untuk melambangkan kemurnian alam Maluku Utara.[198] [199] Upacara *joko-kaha* yang ditujukan untuk acara negara, acara resmi juga disertai dengan empat orang putri yang disebut *jojaru* dan empat orang putra yang disebut *ngongare.* Keempat pasangan putra-putri itu melambangkan keempat Kerajaan di Maluku Utara. (Kie raha, yang mencerminkan wajah rakyat Ternate). Selain itu disertai juga dengan *rorasa,* yaitu doa dan semacam puji-pujian yang dituju pada orang yang melaksanakan *joko-kaha* dan diucapkan dalam bahasa berirama (puitis). Tema *rorasa* dalam upacara *joko*

[M]Jusuf Abdurahman dalam Ade kamaluddin, er.a./((ed), *op. cit.* p. 95.

[199] B. Soelarto, *op. cit.* p. 109-

kaba selalu sama meskipun banyak variasinya. Misalnya dalam upacara *joko kaba unluk* menyainbut seorang lamu agung, senaniiasa mengatasnamakan masyarakat Ternate. Scdang untuk *joko-kaba yang* tidak merupakan upacara kenegaraan atau upacara resmi, misalnya dalam rangka upacara perkawinan, maka rorasa itu mengatasnamakan nenek-moyang, soa, atau keluarga.

Prosesi upacaradilakukan pertama-tama orang yang akan menjalani *joko-kaba* didudukkan di alas kursi beralaskan kain atau sarung yang masih baru[M]. Letak duduk menghadap hadap ke arah gunung *Gamo*Zzzwzo(Gamalama) namun setelah masuknya Islam posisi duduk di arahkan ke kiblat, dan biasanya dilakukan di luar rumah. Mula-mula ibu jari kaki kanan lebih dahulu dipijakkan pada segenggam tanah di atas piring, kemudian dipijakkan pada *fatagu* (nama sejenis rumput) yang juga ditaruh di atas piring. Kakinya disiram dengan air, dilanjutkan dengan menabur bunga rampai, serta beras *populak* mulai dari kepala sampai ke kaki setelah itu diahari dengan pembacaan *rorasa*.

Dalam upacara mengelilingi dan mendaki gunung *(kololi kie)* juga dilakukan oleh masyarakat umum dan sultan setelah dinobatkan. Upacara ini dilakukan dengan suatu kesadaran akan tradisi nenek moyang yang sejak lama turun temurun dipelihara dan wajib dilestari- kan oleh mereka. Tradisi ini dilaksanakan oleh inasyarakat dengan tujuan:

1. Memperoleh perlindungan dari Allah subhanahu wa ta'ala.

2. Dijauhkan dari musibah.

3- Memperoleh kesejahteraan hidup berupa panenan yang berhasil, perdagangan yang menguntungkan, pemikahan yang bahagia.

Seperti yang telah disebutkan scbelumnya, selain upacara *joko kaba* dan *kololi kie,* terdapat beberapa kebiasaan yang juga sering dilakukan masyarakat Ternate yaitu upacara mendirikan rumah, kematian dan keselamatan desa. Dari sekian bentuk upacara yang dikemukakan, terdapat suatu kebiasaan yang sering dilakukan oleh masyarakat dalam berbagai bentuk upacara adat. Kebiasan tersebut adalah memberikan sumbangan dalam setiap bentuk hajatan yang dilakukan dalam masyarakat. Perilaku masyarakat ini mencerminkan semangat gotong-royong dan sifat tolong-menolong yang disebut *sing se cingari.* Artinya bahwa diantara masyarakat, saling memberi

* Jusuf Abdurrahman dalam Ade kamaluddin, *el.al.* (ed), *op. cit.* p. 95- dan membanlu merupakan sifat dasar yang hams letap dipertahankan oleh siapapun dan dimanapun. Pencenninan sifat dasar ini tercermin dari puisi atau *dorabololo* masyarakat yang berbunyi sebagai berikut.

Ino fo makati nyinga (mari kita bertimbang kasih) *cioka gosora se bua lawa,* (sebagai pala dan cengkih) *Ont doro fo motnote* (jatuh bangun kita bersama) *foma gogoni foma dodara* (berkasih mesralah sesama kita)

Sifat gotong royong masyarakat Ternate tidak hanya dinyata- kan dalam peristiwa-peristiwa kekeluargaan yang bersifat insidental, tetapi juga terlihat pada pekerjaan rutin, terutama di kalangan masyarakat yang tinggal di desa-desa sepanjang

pantai. Mereka mengenal istilah *giop* atau kerja sama dalam menangkap ikan dengan bagi hasil sama. Kerjasama ini dilakukan antara sekelompok nelayan (yang disebut *masanai)* dengan pemilik jaring dan pemilik perahu. Hasil yang diperoleh dari penangkapan ikan kemudian dibagi sama antar- mereka.

Adat mendirikan rumah *(fala sung)* merupakan tradisi yang sampai sekarang masih terpelihara pada masyarakat yang berada di daerah pedesaan. Apabila ada suatu keluarga hendak mendirikan bangunan, maka para tetangga tanpa diundang berbondong-bondong datang membawa bahan pangan, makanan dan minuman untuk diserahkan kepada keluarga yang hendak mendirikan rumah.

Selain menyumbang bahan makanan dan minuman, mereka juga menyumbang tenaga dan peralatan pertukangan yang dimiliki sampai bangunan tersebut dapat dihuni. Sebagai bentuk ucapan terima kasih atas bantuan yang diberikan, maka pemilik rumah diwajibkan membuat upacara makan bersama secara tradisional yang disebut *niakan saro* yang diakhiri dengan pembacaan doa selamat oleh pemangku adat/agama.

Tradisi memberikan sumbangan juga dilakukan terhadap suatu keluarga yang mengalami duka atas kematian anggota keluarga. Mereka datang bukan hanya sekedar untuk tahlilan menyatakan belasungkawa, tetapi juga menyumbang berbagai macam bahan makanan dan tenaga. Begitu pula dengan upacara keselamatan desa *(takimasaii).* Upacara ini dimaksudkan untuk menghindari/mencegah malapetaka atau musibah-musibah yang akan melanda desa tersebut. Penduduk desa secara bergotong-royong menyediakan keperluan baik alat-alat maupun bahan makanan dalam rangka upacara. Makanan (nasi kuning, telor goreng) tersebut kemudian dimasak untuk

diinakan bersaina dan scbagian ditaburkan sepanjang perbatasan dcsa. Upacam adat ini dilakukan dengan membaca mantra-mantra dan doa- doa kepercayaan berdasakan ajaran againa Islam yang dipimpin oleh kepala adat dan ulaina.

3. Upacara Adat Keluarga

Adat keluarga masyarakat Ternate pada dasarnya bertolak dari pandangan hidup *(Jebensanscbaung)* tradisionil yang berorentasikan pada kepercayaan lama.[200] Dapat dipahami apabila adat keluarga dalam masyarakat Ternate mengutamakan upacara-upacara yang merupakan rangkaian ritual. Ini merupakan pola kepercayaan lama mengenai siklus dalam kehidupan manusia, yang sejak lahir hingga meninggal-nya seseorang.

Tujuan upacara tersebut adalah untuk menyelamatkan manusia dari musibah, atau dengan kata lain untuk memperoleh keselamatan hidup sampai akhir hayat. Penghormatan terhadap Icluhur melalui praktik ritual yang wajib dijalani oleh setiap individu dalam lingkungan keluarga, yang secara turun-temurun merupakan lata cara hidup menurut pola tradisional, yang berlangsung sampai masa kini. Masyarakat tidak lagi berdo'a untuk meminta berkah atau pun pertolongan dari para arwah, kekuatan ga'ib, setelah dianutnya agama Islam, namun pengaru cara tradisional masih dilakukan oleh scbagian masyarakat. Pada acara keluarga, terdapat rutinitas upacara adat yang sering dilakukan seperti adat kclahiran, potong (cukur) rambut *(ciwuumhi),* adat khitanan *(suna-suna),* adat peminangan, perkawinan dan upacara kematian, yang secara singkat dapat disampaikan sebagai berikut:

a. Adat Kelabiran

Adat kelahiran bayi disambut menurut tata-cara Islam, yaitu memperdengarkan azan ke telinga kiri dan iqamah ditelinga kanan bayi. Kemudian disusul dengan do'a selamat. Setelah itu dilakukanlah upacara menanam ari-ari menurut tata-cara kuno. Potongan ari-ari dibungkus dengan selembar kain putih oleh seorang wanita yang telah tua usianya keluar rumah. Di situ sejumlah wanita yang meng-enakan pakaian adat menyambutnya, lalu melakukan arak-arakan (prosesi) sampai ditempat telah ditentukan untuk menanam potongan ari-ari ke dalam tanah.

Penanaman potongan *ari-ari*'dilakukan dengan iringan pem- bacaan doa (doa sccara Islami). Kcmudian niereka kcmbali ke dalam rumah untuk melanjulkan upacara adat makan saro. Makan saro adaiah sepcrangkat makanan adat khas Maluku *Kie raha* yang di- hidangkan diatas meja yang telah diatur dan ditata secara adat. Hidangan makan saro ini terdiri atas hidangan makanan tradisionil berupa jaha dan dada.[201] [202] [203]

---

[200] B. Soelarto, *op. cit.* p. 115.

[201] *Jaha (pali-pali):* nasi yang dimasak di bambu atau dibungkus dengan daun sagu yang panjangnya empat puluh semi meter dan garis tengah tiga senti meter sebanyak sepuluh potong terletak dan terakit dalam piring menyerupai perahu, menyerupai armada laut, dengan pengertian Armada Laut Kerajaan Ternate yang siap tempur. Scdangkan Dada (kukusan): nasi kunyit membubung di atas piring merupakan kerucut melambangkan

Upacara adat ini ditutup dengan pembacaan doa oleh kepala pemangku agama desa atau wakilnya. Setelah itu para tainu pulangan membawa sisa hidangan disajikan yang disebut dengan *pakesang.*

b. Potong (Cukur) rambut (ciwuwuht)

Adat ini merupakan kelanjutan adat pralslam yang masih dilaksanakan oleh sebagian terbesar masyarakat Ternate, baik kalangan istana, maupun rakyat biasa. Ritus ini dilaksanakan apabila bayi telah berumur antara 9-44 hari. Pelaksanaan adat potong rambut dilakukan oleh pemangku adat dengan menggunting tiga helai rambut bayi. Guntingan rambut dimasukkan ke dalam gelas yang telah diisi air putih dan bunga bunga, kemudian ditanam di pelataran rumah. Adakalanya guntingan rambut yang dibasahi air wangi dibungkus dengan kain putih untuk disimpan dalam lemari.

Dahulu upacara adat ini disertai dengan pembacaan mantramantra oleh pemangku adat, tapi sejak Islam masuk, pembacaan mantra-mantra diganti dengan pembacaan-surah Al Qur'an serta doa keselamatan oleh pemangku agama. Upacara adat ini diikuti dengan penyajian makanan tradisionil untuk dimakan bersama oleh para tamu/keluarga, yaitu makanan saro sebagai penghormatan terhadap bayi yang menjalani ritus potong rambut. Sebagai kelengkapan upacara, pada malam harinya para undangan dan warga kampungnya dihibur dengan tarian *ronggeng* atau pun tarian adat.

Gunung (Kerajaan) Ternate dengan kekuasaan yang tegak dan berwibawa. Lihat Yusuf Abdurrahman dalam Ade kamaluddin, *et.al.* (ed), *op. cit.* p. 95. Dan lihat Abdul Hasan Hamid, *op. cit.* p. 159.

d. Upacara Adat Kbitanan (suna-suna)

Masyarakat Ternate telah mengenal upacara Khitanan scjak masa pra-Islam. Upacaranya merupakan rangkaian *rilus-rilus* kcper- cayaan lama yang wajib dijalani oleh setiap anak, baik laki-laki mau- pun perempuan apabila mereka telah menginjak usia 8 sampai dcngan 12 tahun. Anak-anak yang akan menjalani ritus ini dikenakan *peniali* (tabu atau pantangan), berupa selama 2-3 hari diasingkan di dalam sebuah kamar. Dilarang koras berhubungan dengan teman-tcman sepermainan *(peer group)* dan hanya bolch keluar kamar apabila hendak buang air kecil (kencing), buang air besar serta hendak mandi. Pada hari ke tiga, anak itu dimandikan dengan air yang telah diberi bunga-bunga, lalu badan dan wajahnya dioles dengan bedak. Kemu- dian, kepadanya dikenakan busana adat yang sekarang umumnya berupa jubah haji lengkap dengan songkok di kepala. Seperti halnya dengan busana penganten pria, bagi anak perempuan diberi busana adat baju kurung bersulam dengan kain sutera.

Pelaksanaan khitanan dilakukan dalam kamar dengan disaksikan oleh bapak-ibunya, pemangku adat dan pemangku agama. Tetapi apabila yang menjalani ritus itu seorang anak perempuan, maka yang melaksanakannya harus seorang dukun wanita yang disebut *bolu.* Sebelum masuknya agama Islam, acara ini disertai dengan pembacaan mantra-mantra oleh pemangku adat, namun sctc- lah masyarakat memeluk agama Islam, dilakukan dengan pembacaan ayat Al-Qur'an serta doa keselamatan oleh pemangku agama.

Selesai menjalani ritual khitanan, anak tadi lalu diusung dan duduk di atas kursi kehormatan yang diberi alas bantal dan hamparan sarung atau kain sutera di serambi depan. Dengan kesaksian para hadirin, anak tadi lalu diberi makan dengan santapan tradisionil berupa kuah yang terbuat dari sari buah srikaya dan disusul dengan penghormatan oleh segenap hadirin dengan makan *saro.* Pada malam hari, digelar tarian *ronggeng* atau tarian adat lainnya sebagai hiburan kepada para undangan dan warga kampung.

e. Upacara Adat Peminangan dan Perkawinan

Kebiasaan peminangan antar-keluarga dalam masyarakat Tenate merupakan suatu proses yang bertahap-tahap dan memakan waktu yang agak lama. Tahap pertama dari proses pelaksanaan adat peminangan, adalah orang tua si pemuda mengirim utusan untuk menyampaikan salam hormat kepada orang tua si gad is, serta meminta kesediaan untuk berkenaan menerima perutusan istimewa yang akan

dikirim oleh orang lua si pemuda, pada hari yang telah ditentukan orang lua si gadis. Apabila orang ma si gadis mau meinbalas salam hormat lewat utusan itu, maka hal tersebul merupakan isyarat bahwa inereka tidak keberatan unmk menerima kunjungan utusan istimewa yang akan dikirim oleh orang lua si pemuda. Maka orang lua si gadis lalu menentukan hari untuk menerima penentuan istimewa yang akan dikirim oleh orang tua si pemuda.

Tahap berikutnya, dalam proses peininangan, pihak orang tua si pemuda mempersiapkan suatu perutusan istimewa untuk pada hari yang telah ditentukan, dikirim ke rumah si gadis. Perutusan istimewa terdiri atas orang-orang ma, pria/wanita yang disegani dalam masyarakat setempat. Mereka memiliki kecakapan serta pengalaman dalam masalah adat peminangan perkawinan. Rombongan perutusan istimewa itu paling sedikit terdiri atas dua orang pria yang disebut *baba se ema* dan dua orang wanita *yang* di sebut *yaya segoa.*

Sementara itu, pihak orang tua si gadis juga telah membuat persiapan dengan menunjuk beberapa orang ma, pria-wanita yang berpengaruh di lingkungan keluarga. Mereka itulah yang akan mewakili pihak orang ma si gadis dalam pertemuan dengan perutusan istimewa yang dikirim oleh orang ma si pemuda. Pada malam hari yang telah ditentukan, perutusan istimewa orang tua si pemuda pergi mengunjungi rumah orang tua si gadis. Mereka selain mengenakan busana adat juga membawa *ngera ma ngoi.* Artinya, pemberian untuk pembuka pintu perundingan, berupa:

1. Tempat sirih-pinang dari kayu berlapiskan perak disebut *lasnart malaka.*
2. Bungkusan saputangan sutera berwarna putih atau hijau (warna lain tidak diperbolehkan), berisi uang logam (perak) atau uang kertas yang masih baru sejumlah tiga real.

Kedatangan perutusan istimewa itu disambut dengan penuh hormat oleh para wakil orang tua si gadis yang sudah menanti di ambang pintu serambi depan rumah. Setelah bertukar salam, para utusan im dipersilahkan duduk sejenak di serambi depan untuk saling mengenalkan diri, disusul dengan percakapan ramah-tamah yang disebut *adat se atorang.* Kemudian para utusan dipersilahkan masuk ke ruang (kamar). dimana telah disajikan hidangan lima macam kue tradisionil dan *wedang* yang ditaruh rapi di atas meja beralaskan taplak putih polos. Mereka meneruskan secara basa-basi dengan menikmati hidangan yang tersedia. Lalu juru bicara perutusan istimewa

dengan penuh khidmat menyerahkan *ngera ma ngoi* kepada para wakil orang tua si gadis. Jika pemberian *ngera ma ngoi* dilerima dengan baik, maka itu merupakan isyarat bahwa perundingan resmi antara perutusan istimewa dengan para wakil orang tua si gadis bisa dimUlai. Kunjungan resmi itu dimulai dengan dialog pcndahuluan antara para utusan dengan para wakil orang tua si gadis dengan ungkapan puitis atau sajak yang bermakna.

Diawali dengan pembacaan surat Al-Fatihah serta ungkapan puji-pujian kepada Allah, dialog pcndahuluan disampaikan dengan ungkapkan berupa pertanyaan-pertanyaan dalam mengawali perundingan tersebut. Bentuk pertanyaan dapat dilihat dalam contoh sebagai berikut:

> Apakah gerangan yang menyebabkan saudara-saudara ber- kunjung ke gubuk kami ini? Apakah untuk beristirahat sebentar karena capek berjalan ataukah berteduh sejenak karena hujan gerimis?

Pertanyaan ini tidak langsung dijawab oleh juru bicara para utusan, melainkan didahului dengan pemyataan rasa syukur (terima kasih), puji-pujian, uangkapan sanjungan dan terima kasih yang diucapkan dalam bahasa berirama yakni:

> Kedatangan kami kesini bukanlah untuk istirahat sebentar karena capek berjalan dan bukan pula untuk berteduh sejenak karena hujan gerimis, namun didorong oleh bisikan hati yang dipan- carkan oleh *nurul-qalbi* sesuai apa yang disebut dalam Al Quran yakni “tidak bergerak sesuatu sebesar dzarrah melainkan dengan kehendak Allah".
>
> Sepanjang pendengaran dan sepengetahuan kami bahwa di dalam mahligai rumah tangga saudara ada tersimpan sebutir mutiara yang berkilau-kilauan, maka kedatangan kami ini, izinkan kami di tempat ini menyampaikan maksud serta mohon kescdiannya kiranya saudara dapat menerima sekarat besi hitam kami untuk saduran mutiara pujaan serta menjadi perhiasan yang menyinari hubungan kekeluargaan yang erat dunia dan akhirat dalam mewujudkan sabda Junjungan kita. Kedatangan kami ini sifat menyerah diri, hendak diapakan kami bersedia. Ditarik kelaut kami berenang, diseret kegunung kami mendaki, *rum makarana cobo, sabab ma maitara”.*

Keinudian dialog dilanjutkan dengan penyatnpaian rasa terima kasih oleh juru bicara para wakil orang tua dengan diselingi senda gurau, sehingga suasana pertemuan menjadi lebih santai dan akrab. Bila pada awal perundingan resmi, suasana terasa sangat formil dan dialog diungkapkan dengan mempergunakan rangkaian tamsil-ibarat, maka kini dapat dilanjutkan dengan kata-kata yang lebih bebas. Namun dalam kesempatan itu sebelum diadakan perundingan menge- nai mas-kawin, ongkos pernikahan, hari pernikahan, maka secara diplomatis para utusan orang tua si pemuda biasanya selalu menyata- kan siapa atau gadis mana yang akan dipinang. Sebab mungkin sekali dalam rumah itu ada lebih dari seorang gadis. Untuk memberikan kesempatan kepada keluarga agar dapat berunding, maka biasanya jawaban atas pertanyaan dari pihak laki-laki diberikan kesempatan paling cepat satu minggu untuk bermusyawarah. Perundingan resmi itu ditutup dengan serangkaian puji-pujian, maaf, dan rasa terima kasih yang sebesar-besamya. Kemudian utusan orang tua si pemuda mohon diri dan diantar oleh para wakil orang tua si gadis sampai di ambang pintu serambi depan.

Tahap kedua dari proses adat peminangan ini juga dilakukan perutusan istimewa orang tua si pemuda dan para wakil utusan orang tua si gadis. Tata cara dalam menyambut kedatangan dan basa-basi dalam percakapan antara kedua belah pihak tidak ada perbedaan dengan semasa dilakukan perundingan resmi tahap pertama. Adapun tahapan perundingan resmi tahap kedua ini, secara berurutan sebagai berikut:

Pihak laki-laki sesudah menyampaikan terima kasih dan sebagainya, menyatakan keinginan mendengar jawaban dan ketentuan dari pihak wanita.

Pihak wanita dalam jawabannya bersifat mengelakkan dengan alasan terutama pada segi kedewasaan berfikir dan kemampuan memikul tanggungjawab, yang mungkin dikecewakan nanti.

Pihak laki-laki yang mengemukakan kesediaan menerima, bahkan itu semua adalah soal biasa, “tak ada gading yang tak retak” dan sebagainya.

Seberapa jauh berkisarnya perundingan, akhimya kedua belah pihak tiba pada suatu titik pertemuan serta sama-sama mengakui ketentuan Allah. Maka pihak wanita dengan resmi mengatakan peminangan ditcrima', disertai dengan membacakan Al-Fatihah bersama-sama selaku sumpah setia*[204],

Setelah dilakukan perundingan tahap kedua, inasing-masing piliak telah merasa adanya suatu ikatan inoril alas capaian kesepakatan yang dihasUkan. Uinumnya hasil kesepakatan tersebut, piliak per- empuan telah menyatakan menerima pinangan dari piliak laki-laki. Bila masing-masing telah menerima atau telah menyepakati lamaran yang disampaikan, maka perundingan kemudian dilingkatkan pada fase ketiga yakni perundingan resmi yang menibicarakan hai-hal yang diperlukan dalam prosesi pernikahan, misalnya:

” B. Soelarto., *op. tit.* p. 123.

Mas kawin.

Ongkos upacara perkawinan.

Bagaimana upacara perkawinan dilaksanakan, secara besar- besaran, secara sederhana atau secara terbatas.

Waktu pelaksanaan upacara perkawinan meliputi:

a. Kegiatan gantung tampa (tempat tidur).
b. Penyerahan uang belanja.
c. Naik wadaka (pemakaian bedak untuk pengantin).
d. Saat pernikahan.
e. Penjemputan pengantin ke rumah sang suami.

Kesepakatan terhadap hal-hal tersebut di atas antara kedua belah pihak merupakan keputusan bersama yang disebut *putus deme* artinya *keputusan am.* Dengan dicapainya keputusan itu, maka berakhirlah proses adat peminangan Ternate yang bcrlangsung dalam tiga tahap yang disebut dengan *galib se lukudi.* Sebelum dilakukan prosesi ijab-kabul (akad nikah) sesuai tanggal yang telah ditetapkan, maka terlebih dahulu dilakukan acara *malam rorio.* Acara dilaksanakan semalam sebelum akad nikah dilangsungkan. Kegiatan dimulai pada pukul 19-00 - 23-00, yang biasanya dihadiri oleh wanita/ibu-ibu dari keluarga kedua belah pihak. Umumnya malam rorio juga dilakukan penyerahan bahan-bahan kebutuhan pelaksanaan perkawinan dari keluarga pengantin pria untuk dikerjakan pada esoknya. Ber- samaan dengan itu dilakukan penyerahan sadaqah (sumbangan) yang dimasukkan dalam amplop, dan atas sumbangan tersebut keluarga memberikan satu dos/bungkus kue sebagai ucapan terima kasih[58]. Keesokan harinya sebelum dilaksanakan akad nikah, dilakukan pembacaan doa dan membaca ayat-ayat suci Al-Qur'an yang disebut dengan *tablil,* dan menjelang waktu pukul 10.00, pagi dilangsungkan

* Jusuf Abdurahman, dalam Ade kamaluddin, *ct.al.* (ed), *op. cit.* p. 94.

perkawinan yang dihadiri oleh keluarga kedua pengantin, tokoh adat, imam dan undangan lainnya.

Pada sistem adat perkawinan Ternate, setelah peminangan dilakukan upacara perkawinan berdasarkan waktu yang telah ditentu- kan. Terdapat beberapa macam upacara perkawinan pada masyarakat Adat Ternate, seperti kawin minta, yaitu suatu prosesi perkawinan yang umumnya dilaksanakan oleh masyarakat, karena dianggap bentuk ini adalah cara yang amat terhormat melalui tahapan peminangan dan perkawinan sesuai adat dan berdasarkan tuntutan ajaran agama Islam.

Selain itu itu, ada beberapa cara perkawinan yang tidak lazim dilakukan oleh masyarakat, namun tata cara tersebut juga pernah dilaksanakan oleh masyarakat disebabkan karena suatu keadaan yang luar biasa, atau dengan kata lain terjadi penyimpangan dalam tata krama *adat se atorang.* Tata cara perkawinan yang dianggap menyim- pang disebut perkawinan *wesa suba* dengan cara *tomadudu wesa ino* dan *tomadudu supu ino, sicoho* (ketangkap basahj *dan perkawinan niasibiri* (kawin lari). Perkawinan *wesa suba* sebenarnya merupakan suatu penyimpangan tata cara perkawinan adat dan hanya dapat dengan terlebih dahulu membayar denda atau *bobango.* Perkawinan secara *wesa suba* merupakan pilihan (alternattf), karena kemungkinan untuk kawin menurut cara *kawin niinta (la bi setiafo)* sangat sulit atau bahkan tidak bisa ditempuh. Terutama sekali karena faktor-faktor mas kawin, ongkos-ongkos persiapan dan pelaksanaan upacara sangat mahal, memakan banyak waktu serta tidak disetujui oleh pihak keluarga.

Perkawinan *wesa suba* dengan cara *tomadudu wesa ino* dan *tomadudusupu* moyakni cara perkawinan yang dilakukan atas inisiatif si pemuda yang telah ada kesepakatan dengan si gadis, dalam pengertian antara kedua orang itu sebenarnya telah terjalin percintaan. Akan tetapi keduanya merasa bahwa mereka tidak akan mungkin dapat menikah menu rut cara *kawin minta,* yang disebabkan oleh berbagai faktor. Akibat dari ketidakmampuan si laki-laki, maka dilakukan cara *tomadudu wesa* mo yaitu mendatangi rumah si gadis pada malam hari dengan mengenakan busana adat lalu masuk ke dalam rumah memegangi kaki ayah atau wali si gadis. Cara kedatangan dan tingkahlaku si pemuda yang sedemikian sesungguhnya telah diketahui maksudnya oleh ayah atau wali si gadis.

Menghadapi kasus seperti itu, ayah atau wali si gadis harus menanggapi secara adat dengan mengajukan pertanyaan “ada keperlunn apa anda kemari?" si pemuda juga harus memberikan jawaban secara adat dengan mengatakan "Saya kemari memenuhi permintaan putri bapak (dengan menyebul nama puteri itu), agar melamar putri bapak”. Mendengar jawaban itu ayah atau wali si gadis secara halus mengusir peniuda dengan menyuruhnya pulang, tapi si pemuda tetap bersikeras untuk tinggal mcskipun ia berkali-kali diusir. Sesudah adat keluarga si gadis tidak bisa memperlakukan kekerasan terhadap si pemuda, maka keluarga si gadis membiarkan si pemuda itu dalam rumahnya selama 2 hingga 3 minggu. Atas desakan anak gadisnya, terpaksa ayah atau wali si gadis mengawinkan kedua sejoli itu yang disebut *tomadudu supti* mo dengan ketentuan bahwa selesai perkawinan si gadis tetap berada dalam rumah keluarganya, dan baru boleh dibawa suaminya ke rumah keluarga pihak laki-laki apabila keluarga si pemuda

telah mengajukan permintaan maaf beserta membayar denda atau *bobango*.

Sedangkan perkawinan *tvesa suba* dengan cara *sicobo* atau ketangkap basah. Perkawinan ini terjadi apabila si pemuda yang mencintai seorang gadis, karena tidak mampu memperistrikannya menurut adat kawin melalui peminangan, maka ia memakai cara lain yang bersifat *faitacongli*, jaitu dengan menempuh cara *sicobo* (ketangkap basah). Cara ini dilaksanakan oleh si pemuda dengan jalan langsung masuk ke dalam kamar si gadis. Karena dalam kasus ini pun keluarga pihak si gadis menurut adat tidak dibenarkan melakukan tindakan kekerasan terhadap si pemuda, maka untuk menjaga nama baik dan kehormatan anak gadisnya terpaksalah mereka dikawinkan juga. Secara adat perkawinan, hal ini telah dianggap sah setelah keluarga si pemuda meminta maaf dan membayar denda *(bobango),* yang disaksikan oleh kepala pemangku adat desa disertai penyumpahan oleh hakim syari'at atau wakilnya.

Kawin lari *(masibiri)* merupakan salah satu dari cara perkawinan *tvesaseba*. Perkawinan ini ditempuh sebagai usaha terakhir, karena jalan lain sudah tidak ada. Salah satu faktor yang mendorong terjadinya kawin lari, ialah karena baik dari pihak si pemuda maupun pihak keluarga si gadis tidak ada kesesuaian pendapat. Misalnya orang tua si pemuda tidak setuju putranya kawin dengan gadis pilihannya. Sebab orang tua telah mempunyai pilihan gadis lain untuk dijadikan istri anaknya, atau karena mereka berlainan rumpun dalam kelompok *Soa-nya*. Dapat juga terjadi karena keluarga dari pihak pemuda sangat miskin. Kemungkinan lainnya ialah karena pilihan pemuda itu sudah janda, atau sebaliknya pemuda itu sudah pernah menikah *(baltd*

duda). Dengan kata lain, sebab utama dari kawin lari, ialah karena kedua sejoli ilu lidak direstui oleh keluarga masing-masing untuk kawin menurut cara-cara kawin minta, sehingga tidak mengherankan apabila dalain kasus *masibiri* adakalanya terjadi perkelahian sampai pertumpahan darah. Cara kawin lari ini merupakan perkawinan yang dilakukan secara darurat. Namun tetap dianggap sah secara adat dan hukum agama Islam, karena ijab atau perjanjian perkawinan itu dilakukan di hadapan hakim syariat, kepala pemangku agama.



MODEL SISTEM PEMERINTAHAN DI MASYARAKAT TERNATE

A. SISTEM PEMERINTAHAN MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE

Sistem pemerintahan pada kerajaan Ternate, dari waktu- kewaktu mengalami perubahan, namun perubahan yang tidak sub- stansial, hal ini disebabkan karena dipengaruhi oleh kondisi masya- rakat pada saat itu serta faktor kepemimpinan. Terjadi perdebatan kapan dan bagaimana proses masyarakat adat Ternate membentuk suatu komunitas politik yang terstruktur hingga kini masih sangat sulit dipastikan. Informasi yang bisa.dihimpun mengindikasikan, proses terbentuknya masyarakat politik di kawasan yang dulunya dikenal dengan istilah *Molokti Kie Raha* — empat gunung (tempat) asal cengkih — ini berevolusi sejalan dengan semakin krusialnya peran cengkih dalam tata perdagangan intemasional. Kebutuhan untuk bisa mengorganisir perdagangan cengkih telah melahirkan empat kerajaan kecil di rangkaian kepulauan cengkih yang ada, masing- masing berpusat di Ternate, dulu dikenal dengan sebutan Gapi, Tidore, Mori yang kemudian berpindah ke Jailolo, dan Makian yang berpindah ke Bacan.

Sebelum terbentuknya kerajaan-kerajaan yang dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi ini di atas, terdapat kesatuan- kesatuan masyarakat yang bersifat otonom (marga) atau yang lebih dikenal dengan *Soa* yang dipimpin oleh para *momole*, yakni anggota (utama) dari marga yang dituakan yang dianggap memiliki kesaktian serta kemampuan dalam menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi warganya.

Cikal bakal terbentuknya organisasi kerajaan Ternate berawal dari pertemuan 4 (empat suku) suku bangsa di Ternate pada tahun 1250 untuk mengadakan permufakatan dengan kata sepakatnya: *bora Madiyabi,* artinya: *duduk yang sebenamya.'* Pertemuan dilakukan karena terjadi pertikaian antara suku. Dengan menyadari bahwa pertikaian merugikan semua kelompok penghuni bandar perniagaan rempah-rempah, maka lahirlah permufakatan bersama tahun 1251, dengan keputusan adalah pengangkatan Ciko (raja pertama dengan nama Kaicil Mashur Malamo)-momofe komunitas Sampala sebagai pemimpin masyarakat adat Ternate dengan sebutan *kolano* untuk mengatur tata pemerintahan Kerajaan Temate beserta lembaganya.

Organisasi kenegaraan berbentuk monarkhi dengan struktur kenegaraan sebagai berikut: *Kolano* (raja), dari kata *koko-la-nao,* yang berarti: "tegak-supaya-kuat", sebagai pemimpin negara. Kolano didampingi dewan yang disebut *Fala Raha* (empat penasihat agung) dan *Bobato Nyagimoi se Tufkange* (dewan delapan belas) sebagai penyusun undang-undang atau hukum adat, di samping dewan yang disebut *Sabua Raha* (empat hakim agung).[2]

Lembaga yang melaksanakan pemerintahan ialah Dewan Menteri *(Soa Sid),* sedangkan pemerintahan wilayah disebut Sangadji (para raja atau perwakilan). Sedangkan pertahanan-keamanan dilaksanakan oleh Heku-Cim (angkatan laut dan darat). *Soa-sio, Sangaji, Heku* dan Cim terhimpun di dalam dewan tertinggi yang disebut *Gam Raha* (empat kekuasaan besar). *Bobato Nyagimoi se Tufkange* (dewan 18) yang terdiri atas Soasio-Sangaji yang diserahi membuat undang-undang dan memilih kandidat kolano baru yang diajukan ke *Gam Raha.* Namun, bila *Heku-Cim* menolak, maka keputusan itu harus diubah atau diganti. Demikian juga, bila semua kehidupan *bala kusu se kano-kano (rakyat* biasa) bersikap demikian.

Dalam menjalankan pemerintahannya, sultan, para pembantu dan masyarakat harus berpegang pada hukum dasar yang telah dihimpun secara bersama menurut kesatuan suku bangsa, dan menjadi falsafah kenegaraan kerajaan Ternate yang dikenal dengan Enam Sila Dasar atau *Kiese Gam magogugu matiti rara* yaitu:

a) adat se Atorang; merupakan hukum dasar yang dipatuhi dan disusun menurut kebiasaan yang dapat diterima oleh semua warga; [205] [206]

b) istiadcit se Kabasorang, I^mbaga adat dan kekuasaannya menurut ketentuan;

c) galib se Lukudi, Kebiasaan lama yang menjadi pegangan suku bangsa diatur menu rut scndi ketentuan;

cl) ngaleseDublin Benink budaya masing-masing suku bangsa dapat digunakan secara bersama sesuai dengan keinginan;

e) sere se Donirti, Tata kehidupan seni budaya dan kebiasaan yang timbul dalam pergaulan masyarakat yang diterima secara bersama;

f) cing se Cingare, Pasangan wanita-pria merupakan kesatuan yang utuh dengan hak

[205] Adnan Amal, cp. *cit.* p.p. 30 -31.
[206] Abdul Hasan Hamid, *op. cit.* p. 153.

dan kewajiban masing-masing perlu dibin dan dijaga kelestariannya.

Keenam sila dasar atau filosofi dasar ini mejadi ikatan yang meyatukan sistem kekerabatan dalam pergaulan masyarakat Maloku Kie Raha. Ketika terjadi sengketa atau perselisihan dalam masyarakat maka sandaran penyelesaiannya di kembalikan pada hukum dasar tersebut. Hukum dasar ini dijalankan oleh seluruh komponen masyarakat hukum adat maupun masyarakat diluar komunitas adat, Sedangkan scbagai penjaga dan penegak hukum dasar, diserahkan kepada lembaga-lembaga yang telah diberikan tugas dan tanggung jawab masing-masing.

B. LEMBAGA-LEMBAGA KESULTANAN TERNATE

1. Lembaga Kesultanan Ternate

Sejarah kelembagaan adat masyarakat Ternate dapat dibagi ke dalam 2 kurun waktu yaitu (1) zaman *momole* (zaman kelahiran mitos); dan (2) Zaman Islam. Tapi menurut Valentijn[3] perihal kata Momole diterjemahkan ke dalam bahasa Belanda sebagai *Geestelijkelijdar*, umpamanya pada zaman *momole* itu dikenal *Geestelyks Lijdar* atau pemimpin kebatinan 7 (tujuh) orang yang memimpin masyarakat pada waktu itu di Maluku Utara. Sedangkan jika dihubungkan dengan riwayat *momole* dan catatan dalam bagian 11 buku Tambaga Kesultanan Temate, terdapat suatu hubungan. Baik pada zaman *momole* maupun pada zaman Islam, daya cipta manusia telah dapat menciptakan suatu mitos yang lebih dititikberatkan pada pembentukan kekuasaan. Dengan ratifikasi mitos kekuasaan itulah [207]

[207] Valentijn, Francoise.. *Oud-en Nieuw Oost-Indien.* Vol I, Beschrijving der Molucsas, Dordrecht. Amsterdam., 1726.

maka keempat sultan di Moloku dalam zainan Islam berhasil membentuk satu lembaga adat tertinggi yang mengatur tata pcrgaulan hidup selanjutnya/

Lembaga adat tertinggi tersebut dengan organisasi yang tcrdiri atas 4 (empat) kelembagaan yang mempunyai fungsi dan peran yang sangat besar dalam kelangsungan pemerintahan kesultanan. Keempat lembaga kerajaan tersebut adalah sebagai berikut.

1. *Gam Raha* yakni empat kekuatan bangsa, sebagai dewan tertinggi yang memilih dan mengangkat *Kolano,* serta menyatakan perang dan damai.
2. *Bobato Nyagimoise Tufkange*yakni dewan delapan belas, sebagai lembaga penetapan hukum adat dan berhak mengajukan kandidat Kolano.
3. *Fala Raha* yaitu empat penasihat agung, sebagai lembaga penasihat kolano.
4. *Sabua Raha* yaitu empat hakim agung dan hakim agama.[5]

Sedangkan struktur pemerintahan sebagai lembaga adat tertinggi pada kerajaan Ternate adalah sultan sebagai personifikasi dari *KoloLamo** karena sultan selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan tertinggi dalam kerajaan. Di bawah *kolano,*[208 209 210 211] terdapat *SoaSio* (dewan menteri) yang terdiri atas lembaga *Fala Raha* yang berfungsi sebagai perdana menteri sekaligus penasehat *kolano.* Lembaga ini mencakup empat jabatan strategis; *gimalaha Marsaoli, gimalaha Tomagola, gimalaha Tomaito, gimalaha Tamadi. Mara sa oh?* adalah pelaksana kekuasaan *kolano,* karenanya disebut *jo Gugu* (pemegang kekuasaan). Jabatan ini diberikan kepada salah satu *momole* setelah dicapainya persetujuan *Foramadiyahi.* Para keturu- nannya terhimpun dalam *Soa Marsaoli,* yang memiliki akses ke posisi *Falaraha* (penasehat *kolano), Soa Sio, Bobato Nyaginioi se Tufkange* dan *Gam Raba.*

Toma Gola,[212 213 214 215] sesuai kesepakatan *Foramadiyabi,* berfungsi sebagai pejabai keamanan kerajaan. Keturunan pejabai ini tergabung dalam *Soa Toma Gola* yang juga memiliki akses ke empat lembaga politik yang ada. *Toma* merupakan

---

208 Mudafar Syah, op. *cit.* p. 34-

209 Abdul Hasan Hamid, qp *cit.* p. 25.

210 Kolo Lamo adalah pimpinan tertinggi dalam Negara dan pemerintahan kerajaan Ternate. Talabudin Yusuf, *Sejarab Kesultanan Ternate,* dalam Sukardi Syamsuddin & Basir Awal (ed), *Maluku Kie Raba...,op. cit.* p. 45-

[1] Kolano berasal dari kata dasar *koko* yang artinya tegak, *la* yang artinya supaya, dan *nao* yang berarti kuat

• *Mara sa oil* berasal dari kata *marasi* - seperti dan *oil* berasal dari kata ngori - saya (dalam konteks ini *Kolano),* sehingga membentuk arti "seperti (saya) Kolano".

212 *Toma* Gola berasal dari kata *Toma* - di dan *Gola* Sejenis ikan yang menguasai lautan

213 *Tomadi Ito* terdiri alas dua kata *Toma* - di dan *Ito* Bandar Perniagaan.

" Ta ma adi berasal dari kata *ta* - di sana, *ma* - di dan *adi* - raja

215 *Tabala* berasal dari kata *to* - di sana dan *bala* - *muncul.* Secara bersama- sama kedua kata ini berarti "muncul dimana-mana".

»> Berasal dari kata *toto* - duduk (di tempat) dan *ngara* -pintu.

jabatan yang diberikan
pada *moniole* yang bertanggung jawab atas perekonomian dan perniagaan kerajaan. Anak keturunannya tergabung dalam *Soa Toniaito* dan memiliki akses ke empat lembaga politik yang ada. Sedangkan *Ta ma adi,"* juga jabatan yang dipegang oieh seorang *moniole,* berfungsi dalam mengurus wilayah-wilayah kerajaan Ternate dengan penguasa-penguasa lokal. Anak keturunannya yang tergabung dalam *Soa Taniadi,* sama seperti tiga Soa sebelumnya, memiliki bagian kekuasaan di keempat lembaga politik utama yang ada. *Jiko* yang secara harafiah berarti teluk atau lekuk, berfungsi dalam mengatur seluk beluk adat dan agama. Keturunannya yang tergabung dalam *SoaJiko,* dalam struktur kerajaan, menduduki posisi *Sabua Raha* dan *Gam Raha.*

Fanyira Jawa mewakili warga masyarakat pendatang yang berasal dari Pulau Jawa — indikasi sedemikian eratnya hubungan (perdagangan) antara kedua masyarakat ini — berfungsi sebagai pihak pengajar berbagai pengetahuan. Dalam struktur pemerintahan Temate *Fanyira Jawa* menduduki posisi sama seperti *Fanyira Jiko. Tabala'*[2] adalah jabatan yang berkaitan dengan urusan-urusan luar negeri. Keturunannya disebut sebagai *Soa Tabala* dengan kedudukan yang sama seperti dua Soa sebelumnya. Terakhir, *Toro Ngara,'*[5] berfungsi mengatur urusan-urusan dalam negeri. Keturunannya disebut *Soa Torongara* dengan kedudukan yang sama dengan ketiga *Soa* sebelumnya.

Struktur pemerintahan kesultanan, terakhir yang biasanya disebut *Bobato Madopolo* (para pemimpin yang mengatur), terdiri atas:

/. *Jogugu (gimalaha Marsaoli)* yaitu Mangkubumi atau Perdana Menteri, yang juga jabat sebagai kepala staf Angkatan Bersenjata Kesultanan, dengan pangkat *Mojoru Parang.*

2. *Kapita Perang, (gimalaha Tomdgola)* yang dapat disamakan dengan Menteri Pertahanan Keamanan.
3. *Kapita Lao,* dapat disamakan dengan Laksamana Angkatan Laut Kesultanan.
4. *Hukum Soa Sio (Fanyira Torongara)* dapat disamakan dengan Menteri Dalam Negeri.
5. *Hukum Sangaji,* disamakan dengan Menteri Luar Negeri.
6. *Tuli Lamo* yaitu Menteri Sekretaris Kesultanan (Juru tulis besar).
7. *Gimalaha Tomaito* memegang kekuasaan perekonomian.
8. *Gimalaha Tamadi* memegang kekuasaan wilayah.
9. *Gimalaha Payahe* memegang kekuasaan keamanan dalam negeri/ kerajaan.
10. *Fanyira Jiko* mengurus hukum adat dan agama.
11. *Fanyira Jawa* mengurus pendidikan dan agama.
12. *Fanyira Tabala* mengurus hubungan dengan kerajaan lain.
13. *Sangaji* adalah pemerintah wilayah atau gubemur.
14. *Kolano Talok* adalah kerajaan di dalam kekuasaan Ternate.
15. *Sala Hakan* adalah gubemur berkuasa penuh.
16. *Sosorus* adalah utusan Kerajaan Ternate.
17. *Heku Cim* adalah Angkatan Laut dan Darat Kerajaan Ternate.
18. *Sadaha Kie* adalah kepala bendahara negara.
19. *Sowahi* adalah protokoler kerajaan.
20. *Sadaha kadato* adalah kepala rumah tangga istana.

21 .*Jikomakolano* yakni pimpinan wilayah setingkat gubernur.

Selain itu terdapat lembaga yang mengurus permasalahan spiritual, dimana selain Sultan sebagai Imam Agung, yang berkewajiban menjaga tata tertib dan penyebaran agama, dibantu olch para ulama, yang memiliki nama pangkat tertentu. Pangkat ulama tertinggi ialah *"Qadhf* yang dalam bahasa Ternate disebut *Kali* atau biasa disebut *JoKalem.* Qadhi atau Jo Kalem ini, didampingi oleh lima orang imam yaitu: (1) imam Jiko; (2) imam Jawa;[216] (3) imam Sangaji; (4) imam Moti; (5) imam Bangsa yang dibantu oleh 6 orang khatib[217] yakni: (1) khatib Jiko, (2) khatib Jawa, (3) khatib Sangaji (4) khatib Moti, (5) khntib Bangsa, clan (6) khatib Juru Tulis.

Terdapal pula suatu dewan yang dikenal dengan sebutan *Bobato* atau lengkapnya *liohato Nyangi Moi Setufkange* atau *Dewan Delapan Belas yang* beranggotakan 9 kepala marga CSo« Sio)'[218] dan 9 (sembilan) *raja-raja* wilayah

[M] Imam Jawa, adalah tambahan di mana kehadiran Imam Jawa merupakan suatu tan da keakraban hubungan para sultan Ternate, dengan para Mubalig Jawa, khususnya Gresik, Tuban dan Mataram.

" Khatib adalah Modim, Bilal atau Muadzin.

[16] KeseinbiJan *Soa (Soo Sio)* ini mewakili 41 *Soa* yang tersebar di seluruh *Moloku Kie Raha.* Masing-masingnya memiliki kepala *Soa* dengan sebutan sebagiannya *Gimalaba* dan

(Sangaji),"[219] *Dewan Delapan Belas* ber- tanggungjawab atas penyusunan dan penegakkan hukum-hukum adat *(adat se atorang).* Sebuah fatwa hukum adat terhadap keberadaan bobato 18 dapat dilukiskan sebagai berikut *Liman GapiMa Tnbojon Se Ngofangare,* yang menekankan "engkau dan aku berada pada puncak negara", keduanya tidak ada yang lebih tinggi menurut hukum adat.

Adapun Anggota Dewan Delapan Belas *(bobato nyangi moi setufkange)* menurut Hukum Dodego adalah sebagaimana tertuang dalam Tabel 2 berikut.

Tabel 2.
Unsur-unsur yang duduk dalam Dewan Delapan Belas

No	Unsur Dewan Delapan Belas	Dae rah
1.	Gimalaha Marsaoli	Ternate
2.	Sangaji Tomajiko	Jailolo
3.	Sangaji Limatahu	Tidore
4.	Gimalaha Tomaito	Bacan
5.	Gimalaha Payahe	Tidore
6.	Sangaji Kulaba	Jailolo
7.	Gimalaha Tomagola	Temate
8.	Fanyira Jiko	Jailolo
9-	Sangaji Malayu-Cim	Temate

scbagian lainnya *Farryira.* Kesembilan *Soa* yang ada masing-masing; *Gimalaba Marsaoli, Gimalaba Tomaito, Gimalaba Tomagola, Gimalaba Tamadi, Gimalaba Payabe, Fanyira Jiko, Fanyira Jawa, Fanyira Torangara* atau *Soa Ngarc*, dan *Fanyira Tabala.*

" Sangaji adalah para raja yang wilayah kekuasaannya masuk ke dalam kekuasaan Ternate. Karenanya mereka mendapatkan posisi di pusat kerajaan *(Babalo Nyangimoi se Tufkange dan Gam Raba)* guna ikut menyusun hukum-hukum adat dan berbagai kebijaksanaan kerajaan. Sesuatu yang mengindikaasikan sedemikian variatifnya dukungan terhadap kerajaan Temate, sekaligus kuatnya wama demokrati dan otonomi bagi daerah-dacrah. Sangaji terdiri atas 9 aji atau raja utama, masing- masing Sangaji: Limathau (Tidore), Melayu (Melayu), Melaictm (Melayu campur Cina), Toboleu atau Wai Ola (dari kawasan pantai Sulawesi), Kulaba (Kerajaan Loloda), Toma Jiko (dari kawasan Tcluk), Tafamutu, Takofi, dan Tafaga (ketiganya dari Moti).

10.	Fanyira Jawa	Ternate
11.	Sangaji Malayu-Konora	Loloda
12.	Sangaji Takofi	Makian
13.	Sangaji Tafaga	Makian
14.	Sangaji Tafamutu	Makian
15.	Gimalaha Tamadi	Ternate
16.	Fanyira Soa-Ngare	Ternate
17.	Gimalaha Doi	Loloda
18.	Gimalaha Labuha	Bacan

Sumber: *diadaptasi dari Abdul Hasan Hamid dan B. Soelarto*

Dalam hukum adat *dodego)*[9] seseorang dalam suatu upacara tidak bisa menduduki suatu tcmpat dengan seenaknya/sesuka had, harus sesuai dengan pangkat dan jabatan yang dimiliki. Sanksi atas pelanggaran ketentuan dodcgo bahwa yang bersangkutan akan dikeluarkan dari lingkungan upacara. Sanksinya dinamakan *"nonako bang*[1] (tidak dikenal).

Pada Tau Raha, Jogugu sebagai orang kedua sesudah Sultan duduk di sebelah kanan dari ketiga pembantunya (anggota Tau Raha lainnya). Kepala *Soa* duduk di sebelah kanan dari pembantu- pembantunya dalam *Soa.* Dalam garis besamya dianggap sebagai tangan kanan sultan adalah Botoodunia dan tangan kiri sultan adalah Bobato Akhirat.

Selain Dewan Delapan Belas, *Tua Raha dan Sabua Raha* terdapat lembaga lain yang merupakan lembaga tertinggi, yakni *Garn RahaMu Empat Kekuatan Besar,* ditambah dengan kelompok *Heku,*[220] fl2 *Soa)* dan Kelompok *Cim,*[221] ('ll *Soa),* dengan total anggota sebanyak 41 orang. J/otadan *Cim* dikepalai oleh seorang *gimalaha,* dengan masing-masingnya beranggotakan 12 dan 11 *Fanyira.*

Empat kelompok *Gam Raha* yang memegang peran dalam kerajaan Ternate adalah sebagaimana tertuang dalam Tebel 3 berikut.

Tabel 3:
Kclompok Jabatan dan Suku pada Kcsultanan Ternate

No	Kclompok Jabatan			
	Soa Sio	***Sangaji***	***Heku* (Ang Laut)**	***Cim***
1.	Marsaoli	Limatahu	Tabanga	Tobona
2.	Tomagola	Toboleu	Takome	Talangan
3.	Toma Ito	Malayu	Gam Cim	Ucu
4.	Tamadi	Malayu Cim	Sula	Maitara

" Dodego dalam bahasa Ternate disebut dengan tempat duduk atau kedudukan.

" Dalam bidang kemiliteran, prajurit angkatan bersenjata yang terdiri atas angkatan laut dan darat senantiasa direkrut dari *dua Soa* inf *Soa Heku* merupakan kesatuan dari *12 Soa,* sementara *Soa Cim* merupakan kesatuan dari 11 *Soa.*

"Kelompok masyarakat yang bermukim di dataran rendah. Arti cim adalah b^wahan.

5.	Pavahe	Toma J io	Labuha	Moyau/Sake
6.	Jiko	Kulaba	Tomaafu	Doi
7.	Jawa	Tafinutu	Mado	Ngofa Taake
8.	Tabaha	Tafaga	Toma Jiko	Tamao
9.	'l oro Ngara	Tokofi	Ngofa Udu	Tufure
10.			Dorari Isa	Tomahutu
11.			Togolobe	Tongole
12.			Siko	

Somber: *diadaptasi dari Abdul Hasan Hamid dan B. Soelarto*

Gam Raha inilah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam memilih *kolano* dan dalam hal menyatakan perang ataupun damai. Suatu Catalan peniing harus diberikan bertalian dengan lembaga dan masuknya dua elemen militer *(.Heku* dan *Cini)* dalam perpolitikan kerajaan Ternate. Sekalipun dari segi jumlah perwakilan militer melam- paui perwakilan sipil di *Gam Raha* (lembaga pemegang kedaulatan), namun unsur Heku dan *Cim* ini tidak memiliki hak suara dalam pen- calonan seorang *kolano/raja.* Hak suara hanya dimiliki oleh *Dewan Delapan* BeZos yang terdiri atas *Soa Sio* dan *Sangaji.* Walaupun demi- kain, sekalipun hak suara tidak dimiliki unsur militer, kekuatan ini memiliki semacam *hak veto* atas figur yang diusulkan oleh kekuatan sipil. Seorang calon *kolano*tidak dapat dilantik menjadi *kolano definitif* selama rapat *Gam Raha* tidak dihadiri unsur militer. Ketidakhadiran militer ini mengindikasikan ketidaksetujuan mereka atas figur yang dicalonkan dan karenanya, elemen sipil harus mencari calon pengganti.

Dengan posisi militer dalam *Gam Raha,* di atas ini membawa konsekuensi tersendiri bagi perpolitikan dalam Kerajaan Ternate, karena secara otomatis putra mahkota sesuai logika garis geneologis, ditetapkan menjadi sultan sebagai dasar legitimasi politik atau kekuasaan. Artinya bahwa dalam sistem pengangkatan sultan tidak secara otomatis anak pertama akan dijadikan sebagai putra mahkota. Peluang bagi putra yag lainpun sama, bahkan sama besamya dengan peluang para cucu.

Akibat seinua anak mcmpunyai peluang yang sama untuk ditetapkan sebagai sultan, maka kriteria "kepantasan" dai i calon, lebih menggunakan pendekatan supra-natural. Memakai mahkota kesulta- nan salah satu cara untuk menyeleksi calon *kolano.* Kedudukan mahkota berdasarkan mitos yang dipercaya dan berkembang luas dalam masyarakat adalah keajaiban. Diyakini bahwa mahkota yang ada berasal dari *"duniaatas?* dan *"rambuf* yang menghiasi mahkota bukan saja, berasal dari rambut manusia — salah satu versinya adalah rambut sultan terbesar Baabullah — tapi sekaligus "hidup", dalam artian tumbuh sebagaimana umumnya rambut makluk hidup. Karenanya, diperlukan upacara "pemangkasan" yang dilakukan secara khusus setiap tahun. Sebagian masyarakat percaya bahwa mahkota tersebut memiliki kekuatan yang dapat menentukan siapa yang akan menjadi sultan, melalui kecocokan pada saat calon sultan tersebut mengenakan mahkota dikepalanya.

Prosesi pengangkatan sultan di atas dapat dikatakan bahwa legitimasi seorang *kolano/sultan,* tidak semata-mata bertumpu garis keturunan yang disandangnya, tapi yang lebih panting, merupakan hasil konsensus di antara berbagai kekuatan politik dan kultural dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan politik yang ada sendiri merupakan hasil kombinasi yang unik dari elemen sipil, militer, teritori, dan pengelompokan berdasarkan garis keturunan yang kemudian menempuh mekanisme demokrasi konsensasional — yang tidak bertumpu pada hak (politik) individual, tapi kelompok — sebagai instrumen untuk mengelola politik dan kekuasaan. Sesuatu yang menurut hemat kami sangat menarik untuk dikaji lebih seksama, karena boleh jadi, dari praktik tersebut dapat ditemukan sejumlah "kearifan" dan model demokrasi yang bersifat "asli." Betapapun, tampaknya hal di atas merupakan "pilihan sadar" atau respons paling rasional terhadap kemajemukan masyarakat *Moloku Kie Rabat'.*

Struktur pemerintahan kerajaan Ternate pernah diintervensi oleh pemerintah Hindia Belanda melalui suatu perjanjian pada 19 Pebruari 1828, yaitu kesultanan Ternate dan Tidore menerima pengakuan *Gubemement* atas institusi kesultanan dalam penyeleng- garaan pemerintahan dengan struktur pemerintahan sebagai berikut:

> Seorang *Jogugu,* seorang Kapita Laut, seorang Hukum *Soa sio,* dan seorang Hukum *SangajL Jogugu* adalah pelaksana peme-

[ai] Djoko Suryo, *et.al.* (ed), *op. cil.* p. 100. rintahan kesultanan. Kapita Laut adalah pclaksana urusan-umsan kelaulan. Scincntara dua kdembagaan tcrakhir — Hukum Soasio dan Hukum Sangaji —merupakan pclaksana hukum atau hakim. Institusi kesultanan scndiri akan terdiri *clan* sebuah Dewan Kerajaan — di Ternate terdiri alas 18 anggota, dan di Tidore 27 anggota, dengan *tilel Bobato.* Berdasarkan pasal 5 perjanjian *27* Mei 1824, Dewan Kerajaan merupakan peradilan tertinggi *(boogste recbtsbank).* Dewan ini juga menangani urusan-urusan yang menyangkut kcpcntingan umum, mcnetapkan pcrangdan damai, serta mengangkat kepala-kepala pemerintahan distrik dan kepulauan." Dalam perjanjian tcrscbut juga ditetapkan bahwa orangorang Alifuru kawula Ternate dan Tidore yang hidup di luar pulau, komunitasnya harus dijamin di

bawah pimpinan kepala-kepala mereka sendiri. Scmentara Kesultanan Bacan, walaupun penduduknya hanya sckitar 2000 jiwa pada 1828, pcmerintahannya tetap berbentuk Dewan Kerajaan.

Mekanisme ketatanegaraan pada masyarakat hukum adat Ternate menggambarkan suatu sistem politik yang berawal dari payung keberadaan empat kerajaan di *Moloku Kie Raba* melalui keputusan musyawarah *Foramadiyahi*, namun dalam implemen- tasinya masing-masing kerajaan melakukan secara otonom tanpa campur tangan dari pihak kerajaan lain. Pemberlakuan berbagai aturan main yang menempatkan "mekanisme lokal" sebagai mekanisme prinsipil di masing-masing tempat dan sekaligus pemberian akses (politik) yang sangat besar bagi masing-masing unit politik pada strata sistem politik, merupakan salah satu bukti, bahwa daerah kerajaan masa lalu telah mempraktikkan mekanisme otonomi daerah pada masing masing wilayah kekuasaannya. Hal ini dikuatkan dengan mekanisme pcrdagangan di era kolonialisme. Perjanjian perdagangan dengan pihak pemerintah kolonial, dilakukan oleh masing-masing penguasa lokal. Sultan, dengan posisinya, tidak bisa mendikte keputusannya dalam bidang ini kepada unit-unit politik yang berada di bawah kekuasaannya. Sesuatu yang memastikan sedemikian tingginya derajat otonomi daerah-daerah pada saat itu.

Proses di alas sangat menarik untuk diperlihatkan, karena disadari bahwa bahaya akan dialami, jika konsentrasi sumber-sumber kekuasaan di tangan salah satu kawasan, lembaga, ataupun figur.

" P.H. van der Kemp, *Indtscb Bertuur van 1817 op 1818,* (SGravenhage: Martins Nijhoff, 1917), p.p. 328. 334-335. dalam Adnan Amal, *op. cit.* p.113-

Pcnyebnmn kc kuasaan ketangan empat *kolmu^sultandan* pembngian kekuasaan pada beberapa pasukan kekuatan pern ng (//c'&ndan *Cini)* merupakan mekanisme yang efektif guna menghindari terjadinya konscnirnsi kekuasaan ditangan salah satu pihak atau daerah. Kondisi ini yang pada organisasi pemerintah modem dinamakan perimbangan kekuasaan, sehingga tidak berlebihan, jika dikatakan bahwa Ternate sejak awal merupakan suatu bentuk kcrajaan konstitusional yang demokratis.

POTRET KONFUK HORIZONTAL DI MALUKU UTARA: PEMAHAMAN DARI PERSPEKTIF SOSIOLOGI DAN ANTROPOLOGI HUKUM

A. DINAMIKA HUKUM

Pertumbuhan dan kembangan hukum dalam suatu rentang waktu sangat tergantung pada kompleksitas permasalahan masya- rakat yang dihadapi, dan pola respons penguasa terhadap permasalahan tersebut. Karena itu, dinamika hukum dapat terkait melalui penelusuran tentang pemikiran dan kebijakan yang terjadi pada masa lampau. Pengetahuan dan analisis tersebut bermanfaat sebagai dasar pertimbangan untuk membenahi tatanan hukum masa kini, dan mempcrdiksikan plitik hukum pada masa mendatang. Hukum dalam suatu renrang waktu tidak pernah terlepas dari perkembangan masyarakat pada saat yang bersamaan.

Secara leksikal, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “dinamika” disamakan dengan “gerak."[222] Pengertian “dinamika sosial" ialah gerak masyarakat

[222] Tim penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Depanemen Pendidikan dan Kebudyaan. *KamusBesarBabasa Indonesia.* Cetakan Penama, 1988, p. 206.

'Achmad Sodiki. *Penataan Kepemilikan, op cit.,* p. 43.

Perkataan dinamika hukum atau legal dinamik digunakan oleh Hans Kelsen untuk mengkritik Austin karena *Austin ignores the dynamic prosess of law-creating which occurs throughout the hierarchy of norm, and which derives from the constitution whether written or unwritten. At eact level of the hierarchy the content of norm may be developed on the basis of higher norms, and this says Kalsen is a thoroughly dynamic principle. Lihat Lloyd's Introduction to jurisprudence,* (Avon, 992 p. 329).

Perkataan *legal dynamic* juga dipergunakan oleh Leopold Pospisil untuk

secara terus menerus yang merupakan peru- bahan dalam tata hidup masyarakat yang bersangkutan. Jadi, dinamika berarti perubahan yang terjadi dari suatu waktu ke waktu selanjutnya. Perubahan yang dimaksud bukan hanya perubahan menuju pada

menggambarkan bagaimana para sarjana hukum, ahli filsafat, ahli sosiologi dan antropologi hukum yang mengkonsentrasikan pada penguasaan pengembangan teori-teori hukum. Mengutip pendapat Vinogradoff pengusahaan itu dapat dikategorikan menjadi dua disiplin yakni legal historis dan *historical jurisprudence.*

’ Achmad Sodiki, *Ibid.,* p. 44.

* Achmad Ali, Menguak Tabir Hukum : Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis. Toko Agung Tbk, Jakarta, 2002, hal 191.

scsuatu yang lebih baik dibandingkan dengan kcadaan sebelumnya, tetapi mungkin juga justru perubahan yang mengarah pada kcadaan yang lebih buruk dari pada sebelumnya. Dengan demikian, makna "dinamika hukum'' dalam konteks ini adalah perubahan politik dan norma hukum dari suatu periodo ke periode lainnya.

Menurut Hans Kelsen,[2] dinamika atau perubahan di bidang hukum berwujud perubahan hukum sebagai suatu sistem tertutup dan/atau dalam sistem terbuka. Perubahan hukum sebagai suatu sistem tertutup, yaitu dinamika internal hukum, adalah perubahan hukum yang berlangsung berdasarkan tingkatan hierarkhi hukum. Disamping itu, terdapat perubahan yang berlangsung di dalam masyarakat, misalnya ketaatan masyarakat terhadap hukum, kesadaran masyarakat terhadap hukum. Perubahan ini berupa perubahan nilai-nilai, sikap, dan tingkah laku masyarakat terhadap hukum. Dalam kondisi inilah pada hakikatnya sudah terjadi dinamika ekstemal hukum? Ada dua aspek yang menonjol dalam perubahan hukum dan perubahan masyarakat yaitu sebagai berikut.

1. Sejauh mana perubahan masyarakat harus mendapatkan penye- suaian oleh hukum. Dengan lain perkataan, bagaimana hukum menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat. Ini menunjukkan sifat pasip dari hukum.
2. Sejauh mana hukum berperan untuk menggerakan masyarakat menuju suatu perubahan yang terencana. Di sini hukum berperan aktif, dan inilah yang sering disebut sebagai fungsi hukum *a tool of social engineering* sebagai alat rekayasa masyarakat?

Dinamika hukum yang mengatur permasalahan pertanahan sangat tergantung pada politik hukum pemerintah, sekaligus dipe- ngaruhi oleh konstalasi politik yang terjadi pada masa itu. Hukum adalah produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya? Perubahan sistem politik sangat tergantung pada perubahan masyarakat, baik yang dikondisikan dari dalam produk hukum itu sendiri karena tidak sesuai dengan dinamika politik yang berlaku, maupun pengaruh dari luar produk hukum seperti perilaku, tuntutan dan aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, pengertian sistem *(systeni)* adalah rangkaian hal, kejadian, gejala, atau unsur yang berkaitan satu dengan lain sehingga merupakan kesatuan organis. Sistem politik merupakan bagian dari sistem budaya. Sedangkan pengertian sistem budaya *(culturalsysteni)* yaitu rangkaian gagasan, konsepsi, norma, adat-istiadat yang menata tingkah laku manusia dalam masyarakat dan yang merupakan wujud ideologis dari kebudayaan. Adapun pengertian sistem nilai budaya *(cultural value systeni)* yaitu rangkaian gagasan dan konsep manusia mengenai masalah-masalah dasar dalam hidup yang dipandangnya paling pen ting dan bemilai sehingga dijadikan pedoman tingkah laku manusia.

Dalam kehidupan bernegara, fenomena sosial dan hukum tersebut kemudian mengkristal dan dinormakan bentuk peraturan perundang-undangan. Konsepsi pergeseran dinamika internal dan ekstemal hukum di atas, sering dipertentangkan seakan-akan kedua hal tersebut tidak dapat saling mengisi, karena keduanya terlepas antara satu dengan lainnya. Pemikiran seperti itu tentunya akan mempengaruhi keabsahan (legalitas) hukum, yang pada akhimya dapat menimbulkan perbedaan ukuran perubahan yang be rim pl ika si pada penarikan kcsimpulan.

Untuk inengkompromikan kedua pendapat di atas, Niklas Lohmann mengemukakan suatu teori yang disebut *the theory of society asfunctionally differentiated social system.*[223] [224] Inti teroei tersebut adalah sebagai berikut.

> *We can conceive of the legal system as one of its functional subsystem. Such a system constitutes itself in view of itsfungction. The Function is a problem which has to solved at the level of societal*

[223] Moh. Mahfud MD, *op cit.,* p.4

[224] Niklas Luhmann ' *The Self Reproduction of law and its Limit?* dalam Gunther Teubner, *(ed), Dilemma of law in the Welfare State,* New York, 1988, p.112.

> *system. /! onefunction/one system arrangement requires compelete autonomy of the system because no other system can replace it with respect to its function.*

Sistem hukum scbagai salah satu subsistem yang bersifat fungsional. Sistem tersebut dapat menyusun sendiri suatu pandangan mcngenai fungsinya. Fungsi adalah problematika yang hams diselesaikan pada lingkatan sistem sosial. Fungsi memerlukan otonomi dalam sistem karena sistem lain tidak dapat menggantikannya posisi strategis fungsi itu.

Fungsi hukum menggambarkan dirinya sesuai dengan sistem regulasinya sendiri, karena itu dalam kontcks perbedaan fungsi semua regulasi adalah *self regulation,* dikatakan Luhmann,[7] bahwa

> *They may be political control of legislation but only the law can change the law. Only within the legal system can change the legal norms perceived as change the law. This is not the question of power or influence and this is not to deny that the environment and particularly the political system has an impact on the legal system. But the legal system reproduces if self by legal events and only by legal events.*

Berpijak pada pendapat Luhman, dapat dipahami bahwa sistem hukum merupakan suatu sistem yang normatif tertutup *(anormative closed system).* Walaupun demikian, pada saat yang sama sistem hukum dapat pula merupakan sistem yang kognitif terbuka *(cognitive open system).* Ketertutupan dan keterbukaan hukum ini bukan merupakan kontradiksi tetapi dua kondisi yang timbal balik. Karena, berdasarkan pendapat Ashby bahwa *the legal system is open to cognitive information but closed to normative control"225 226* sistem yang normatif tertutup tidak mengesampingkan keterbukaan, bahkan sebaliknya, memerlukan saling tukar informasi antara sistem hukum dengan lingkungan yang melingkarinnya. Sistem hukum yang mendasarkan diri pada *normative self reference* merupakan sistem proses informasi yang mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan.[9]

Sebagai suatu sistem yang secara normatif tertutup maka ke- dudukan antara komponen-komponen dalam sistem adalah simetris, sedangkan hubungan sistem dengan lingkungan adalah asimestris.

---

[1] *1bid.,* p. 113.
226 Ibid.,
[9] Achmad Sodiki, *op. cit.* p. 47.

Operasionalisasi sistem adalah bergantung kepada lingkungan dan menyesuaikan diri dengan perubahan kondisi. Tcori *self referential legal system*- lah yang membedakan antara normatif dan kognitif orien- tasi sekaligus niembedakan, mengkombinasikan antara keterbukaan dan ketertutupan sistem.[227]

Berdasasrkan landasan teori yang dipaparkan Lohmann, maka uraian berikut penulis bermaksud menganalisis permasalahan dinamika pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah yang terjadi di Maluku Utara. Selama ini, politik hukum penguasaan tanah yang diberlakukan pemerintah Indonesia lebih bersifat normatif (hukum negara bersifat dominan) dan sangat tertutup terhadap fakta sosial bahwa ada pluralisme hukum dalam masyarakat yang masih dipertahankan secara teguh serta dilaksanakan dalam penguasaan dan pengelolaan tanah berdasarkan hukum adat. Padahal secara konret, sangat banyak konsep dan asas-asas hukum adat yang terbukti mampu memberikan sumbangsih terhadap pembentukan hukum nasional, dan penyelesaian konflik hukum di masyarakat.

Berkaitan dengan kajian ini, Achmad Sodiki," mengemuka- kan bahwa lingkungan tempat hukum dioperasionalkan memberikan masukan pada proses perubahan pada sistem hukum, dan di sisi lain, lingkungan dapat menerima juga masukan dari sistem hukum sehingga lingkungan dapat menyesuaikan dirinya dengan ketentuan hukum, misalnya berupa kepatutan atau ketaatan hukum ataupun menolak sehingga tidak ada perubahan pada lingkungan tersebut. Jadi, walaupun terdapat perubahan dalam sistem hukum, maka perubahan tersebut tidak serta-merta merubah lingkungannya.

Berkaitan dengan model perubahan hukum secara internal maupun secara cksternal, penulis juga bermaksud menelaah perubahan hukum secara internal khususnya melihat dinamika hukum di era otonomi daerah, yakni tentang perubahan kebijakan politik melalui produk hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang- undangan dalam rangka pengaturan pengelolaan sumberdaya tanah. Tujuan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (yaitu dimensi dinamika internal hukum) adalah untuk memperoleh ganibaran perubahan-perubahan dalam penetapan tujuan dan cara pelaksanaannya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan pengkajian dari dimensi ekstemal hukum selalau dilakukan

[227] *Ibid.*, p. 48.
" Ibid.,

dengan bersandar pada perubahan-perubahan internal hukuin (normatil) yang telah ditetapkan, kenuidian dilihat efektivitnsnya dalain masyarakat berdasarkan indikator tertentu, misalnya sikap, reaksi, persepsi, perilaku dan harapan masyarakat terhadap pengelolaan sumberdaya tanah yang diinginkan.

B. GAMBARAN UMUM MASYARAKAT MALUKU UTARA DAN KOTA TERNATE

Dalam rangka melakukan percepatan pembangunan di lx!be- rapa wilayah potensial dengan membentuk provinsi-provinsi bam, maka dibenluklah Provinsi Maluku Utara (dengan ibukota sementara di Ternate) yang dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 46 tahu 1999 tentang Pemekaran Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Bum dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 174, Tambahan Lembaran Negera Nomor 3895). Dengan demikian, Provinsi ini secara resmi berdiri pada tanggal 12 Oktober 1999 sebagai pemekaran dari Provinsi Maluku dengan wilayah administrasi terdiri atas Kabupaten Maluku Utara, Kota Ternate, dan Kabupaten Maluku Utara. Selanjutnya secara administratif dibentuk lagi beberapa daerah otonom baru melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Sula Kepulauan, dan Kota Tidore.

1. Kondisi Geografis

Secara geografis, Provinsi Maluku Utara merupakan Provinsi kepulauan yang terdiri dan 397 buah pulau besar dan kecil. Dari jumlah itu, sebanyak 64 pulau telah di huni, sedangkan 333 pulau lainnya tidak dihuni. Luas total wilayah Provinsi Maluku Utara mencapai 145 819,1 km2. Sebagian besar merupakan wilayah laut, yaitu seluas 100.731,44 km2 (69,08%). Sisanya seluas 45.087,66 km2 (30,92 %), adalah daratan. Luas total wilayah Provinsi Maluku Utara mencapai 140.255,32 km2. Sebagian besar merupakan wilayah perairan laut, yaitu seluas 106.977,32 km2 (76,27%). Sisanya seluas 33 278 km2 (23,73%) adalah daratan. Provinsi Maluku Utara terdiri dari 395 pulau besar dan kecil. Pulau yang dihuni sebanyak 64 buah, yang tidak dihuni sebanyak 331 buah. Sedangkan pulau-pulau besar adalah sebagai berikut.

1. pulau llalinahera (18.000 kin2)
2. Pulau Cibi (3 900 km2)
3. Pulau Talabu (3-195 kin4)
4. Pulau Bacan (2.878 kin2)
5. Pulau Morotai (2.325 km2)
6. Pulau Ternate
7. Pulau Tidore
8. Pulau Makian
9. Pulau Kayoa

Provinsi Maluku Utara berada pada 3° Lintang Utara hingga 3° Lintang Sclatan dan 124° hingga 129° Bujur Timur. Luas wilayah maupun batas wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara dapat tcrlihat dalam label bcrikut.

Tabel 3:
Luas Wilayah Kabupatcn/Kota Provinsi Maluku Utara

No.	Provinsi/Kabupaten/Kota	Luas Wilayah (Km[228])		
		Darat	Laut	Jumlah
1.	Provinsi Maluku Utara	45.096,66	100.731,44	145.801,10
2.	Kabupaten Halmahera Barat	2.612,24	11.623,42	14.235,66
3.	Kabupaten Halmahera Tengah	2.276,83	6.104,65	8.381,48
4.	Kabupaten Halmahera Utara	5.447,30	19.536,02	24.983,32
5.	Kabupaten Halmahera Selatan	8.77932	31.484,40	40.263,72
6.	Kabupaten Halmahera Timur	6.506,20	7.695,82	14.202,02
7.	Kabupaten Kepulauan Sula	9.632,92	14.449,38	24.082,30
8.	Kota Temate	250,85	5.544,55	5.795,40
9.	Kota Tidore Kepulauan	9.564,00	4.293,20	13857,20

Somber: BAPPEDA Provinsi Maluku Utara

228 Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk Provinsi Maluku Utara tahun2004 berdasarkan hasil yang tercatat oleh BPS sebanyak 910.656 jiwa yang tersebar di 6 (enam) Kabupaten dan 2 (dua) Kota, dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 4,03% per tahun dan tingkat kepadatan penduduk 20 jiwa per kilometer persegi. Pada tahun 2008, jumlah penduduk sudah mencapai 944.276 jiwa.

3. Topografi dan Iklim

Sebagian besar wilayah Maluku Utara bergunung-gunung dan berbukit-bukit yang terdiri dan pUlau-pulau vulkanis dan pulau karang, sedangkan sebagian lainnya merupakan dataran. Pulau Halmahera mempunyai banyak pegunungan yang rapat mulai dan Teluk Kao, Teluk Buli, Teluk Weda, Teluk Payahe dan Dodinga. Disetiap daerah terdapat punggung gunung yang merapat ke pesisir, sedangkan pada daerah sekitar Teluk Buli (di Timur) sampai Teluk Kao (di Utara), pesisir barat mulai dan Teluk Jailolo ke utara dan Teluk Weda ke selatan dan utara ditemui daerah dataran yang luas.

Wilayah Maluku Utara dipengaruhi oleh iklim lain tropis dan iklim musim. Oleh karena itu iklimnya sangat dipcngaruhi oleh lautan dan bervariasi antara tiap bagian wilayah yaitu iklim Halmahera Utara, Halmahera Tengah, Halmahera Barat, Halmahera Selatan dan Kepulauan Sula.

1. Daerah Iklim Halmahera Utara, musim hujan berada pada bulan Desember-Februari dan kemarau dalam bulan Agustus-Desember yang diselingi pancaroba pada bulan Nopember-Desember.
2. Daerah Iklim Halmahera Tengah dan Halmahera Barat; dimana dipengaruhi muslim Utara pada bulan Oktober-Maret, pancaroba pada bulan April. Musim Selatan pada bulan April-September yang diselingi angin Timur dan pancaroba pada bulan September.

3- Daerah Iklim Halmahera Selatan, dipengaruhi oleh dua musim yaitu musim Utara pada bulan Oktober-Maret yang diselingi angin Barat dan pancaroba pada bulan April, musim Selatan pada bulan September diselingi angin Timur dan pancaroba dalam bulan September.

4. Daerah Iklim Kepulauan Sula; terdiri atas dua musim, musim Utara pada bulan Oktober-Maret diselingi angin Barat dan pancaroba pada bulan April dan musim Selatan pada bulan April-September, diselingi angin Timur dan pancaroba pada bulan September.

Sedangkan jenis curah hujan adalah sebagai berikut:

a. Curah hujan antara 1000 mm — 2000 mm, meliputi pulau Tobelo, pulau Mangote, pulau Sulabesi, pulau Obi dan sekitamya, pulau Bacan dan sekitamya, pulau Halmahera bagian Selatan.
b. Curah hujan antara 2500 mm — 3000 mm, meliputi pulau Halmahera bagian Utara, sebagian Kecamatan Ibu. Galela dan Loloda.
c. Sedangkan wilayah lainnya adalah curah hujan antara 2000 — 2500 mm per tahun.

4. Tanah

Jenis tanah yang terscbar di Provinsi Maluku Utara yaitu terdiri atas:

1. Jenis Tanah Meditcran terdapat di Pulau Morotai bagian barat, timur dan selatan, Pulau Doi Kecamatan Loloda;
2. Jenis Tanah Podsolik Merah Kuning terdapat di Pulau Halmahera dan Utara ke

Selatan, Tobclo, Ibu, Obi bagian Timur, Sanana, Pulau Taliabu, Wasiley, Oba, Weda, Patani dan Maba;

J. Jenis Tanah Komplcks terdapat di Pulau Morotai bagian Barat dan Timur, Obi bagian tengah, Pulau Halmahera bagian tengah sampai timur;

4. Jenis Latosol terdapat di Lologa, Calela, Jailolo bagian Selatan, Cane Barat, Cane Timur, Bacan, Obi, Wasilei. Weda dan Maba;
5. Jenis Tanah Regosol terdapat di Loloda, Calela, Sahu, Kao, Pulau Ternate, Pulau Makian, Pulau Obi di pesisir utara; dan
6. Jenis Tanah Alivial terdapat di Pulau Obi bagian barat, Pulau Taliabu bagian utara dan tenggara, Oba, Wasilei, Weda, Patani dan Maba.

Sccara keseluruhan, penggunaan lahan di Provinsi Maluku Utara didominasi oleh penggunaan lahan hutan dan lahan perkebunan. Dan luas daratan seluas 45 069,66 Km2 diantaranya merupakan lahan perkebunan dengan luas 830.683,6 Ha atau 8.306.836 Km2 dan luas lahan hutan 534.409,0 Ha atau 5-344.090 Km2 serta selebihnya adalah lahan untuk sawah, perumahan dan permukiman, tegalan dan bangunan lainnya.

5. Suku, Bahasa dan Kesenian Daerah

Suku bangsa yang mendiami daerah Maluku Utara berasal dan bangsa-bangsa Melanesia dan Folinesia, terdiri dari 28 suku bangsa dan 29 bahasa lokal, disamping kelompok etnik setempat Maluku Utara juga didiami oleh kelompok etnik dari luar seperti etnik Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Jawa, Sumatera, Ambon dan Iain-lain sedangkan bahasa pada umumnya menggunakan bahasa mclayu sebagal bahasa utama sementara bahasa daerah digunakan pada lingkungan suku bangsa yang sama atau

pada mereka yang mengerti bahasa dacrab tersebut. Keragaman suku bangsa dan bahasa daerah, beragam pula adat istiadat serta kebiasaan dalam lata pergaulan masyarakat yang terpelihara selama ini seperti golong royong yang dikenal dengan istilah mayac, ban atau manong (membersihkan kebun, membangun rumah dan lain-lain). Sedangkan kesenian daerah sebagai daya kreasi inasyarakat wilayah kuittilar yaitu dansa, lagu, siokona, anakona dan seni suara daerah misalnya moro- mono, saluma,dingo, kabata ngofabira, toga I, donci, tide, soya-soya, niana bose, dendang haisua, cakalele, sisi, waleng. lala dan sebagainya.[229]

Khusus mengenai kondisi Ternate dapat disimak dalam uraian berikut. Pulau Ternate merupakan wilayah kepulauan yang terletak di pesisir Barat Pulau Halmahera dan merupakan bagian dari wilayah Provinsi Maluku Utara. Luas wilayah Pulau Ternate adalah 5.681,30 km2, dengan wilayah perairan lautnya sekitar 5.457,55 km2 dari keseluruhan wilayah yang ada, luas daratannya 133,74 km2. Wilayah pulau-pulau kecil di Kepulauan Ternate terletak pada koordinat 1260 20’ -1280 05' Bujur Barat serta 00 50’ - 2010’ Lintang Utara, berbatasan dengan Samudra Pasifik (sebelah Utara), Laut Maluku (Sebelah Selatan), Laut Halmahera (Sebelah Timur), dan Laut Maluku (Sebelah Barat). Pulau - pulau kecil di wilayah Kepulauan Ternate terletak dalam lingkup yang bergerak melalui kepulauan Filipina, Sangihe Talaut, dan Minahasa yang dilingkupi lengkung Sulawesi dan Pulau Sangihe yang berwatak Vulkanis.

Kondisi Fisik Pulau Ternate adalah sebagai berikut. Pulau Ternate sebagian besar daerahnya bergunung dan berbukit terdiri atas pulau vulkanis dan pulau karang dengan kondisi jenis tanah regosol dan rensina. Jenis tanah regosol yaitu tanah yang khas berada daerah vulkanis. Di Pulau Temate terdapat dua gunung vulkanis yaitu Gunung Gamalama tinggi 1.715 m dan gunung Tuanane dengan tinggi 950 m yang berada di Pulau Moti.

Tingkat ketinggian lahan dari permukaan laut di wilayah Pulau Ternate cukup bervariasi yang dapat diklasifikasikan menjasi 3 kategori. Kategori rendah (0-500 m) yang diperuntukkan untuk pemu- kiman, pertanian, perikanan, perdagangan, dan pusat pemerintahan; kategori sedang (500-700 m) diperuntukkan untuk hutan konservasi, dan usaha kehutanan; kategori tinggi (> 700 m) diperuntukkan untuk hutan lindung.

Pulau Ternate adalah daerah kepulauan dengan ciri iklim tropis. Curah hujan bulanan tertinggi terjadi pada bulan Mei yaitu 263 ,4 mm dan lerendah pada bulan Agustus 77,8 mm. Nilai rata-rata curah hujan bulanan adalah 184,68 mm dan rata-rata curah hujan tahunan sekitar 2.322,70 mm. Jumlah hari hujan rata-rata 202 hari dan nilai rata-rata hujan tertinggi pada bulan Januari dan November yaitu 20 hari hujan dan terendah bulan Agustus sebanyak 12 hari hujan.

Berdasarkan hasil pengukuran kecepatan angin di wilayah Pulau Ternate berkisar antara 2,9 -5,2 Knots dengan kecepatan terbesar bulanan berkisar antara 16-28

[u] hupy/www.bi.go.id/web/id/DIBI/Info_Publik/Ekonomi_Regional/Profil/Maluku+Ucara/Demografi.htm

knots. Arah angin terbanyak dari barat laut yang terjadi pada bulan Januari, Februari, Maret, dan April. Sedangkan pada bulan Mei dan Juni angin terbanyak bertiup dari Barat Daya serta pada bulan Juli, Agustus, September dan Oktober angin terbanyak bertiup dari arah Tenggara (pancaroba), pada bulan November dan Desember angin kembali bertiup dari arah Barat Laut. Nilai rerata kclembaban tertinggi terjadi pada bulan-bulan yang curah hujannya tinggi, meskipun variasi tiap bulannya tidak tinggi. Kelembaban tertinggi pada Januari dan April yaitu sebesar 86 % dan terendah pada bulan Agustus yaitu 78 %.'[3]

Jumlah Penduduk Pulau Ternate berdasarkan hasil pengolahan survey sosial ekonomi Nasional (SUSENAS)tahun 2003 sebanyak 148.946 jiwa atau sekitar 17,39 % dari jumlah penduduk propinsi Maluku Utara. Jumlah perempuan lebih banyak dari pada jumlah laki-laki sehingga rasio jenis kelamin laki-laki dan perempuan 98,98 atau dengan kata lain bahwa jika disuatu wilayah Pulau Ternate terdapat sejumlah 100 orang perempuan maka jumlah laki-laki diwilayah tersebut hanya 99 orang. Ditingkat provinsi, jumlah perempuan lebih sedikit daripada jumlah laki-laki.hal ini terlihat dari besarnya rasio jenis kelamin laki-laki dan perempuan di Provinsi Maluku Utara sebesar 102,34. Jumlah rumah tangga di Pulau Ternate mencapai 30.800 Kepala Keluarga (KK), sehingga rata-rata besaran keluarga per KK di Kota Ternate berkisar sekitar 4-5 orang. Kota Ternate yang memiliki luas 133,74 km 2 dengan jumlah penduduk 148.946 jiwa mempunyai kepadatan penduduk sekitar 605 jiwa/km 2, Tingkat partisipasi angkatan kerja Ternate berdasarkan hasil SUSENAS 2003 sekitar 45,16 %merupakan ukuran dari 100 penduduk usia 10 tahun ke alas, 45 orang diantaranya angkatan kerja.[14 230]

[230] Badan Meterorologi dan Geofisika Kota Ternate, 2004.
«« Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku Utara, 2004.

C. POTENSI SUMBER DAYA ALAM PROVINSI MALUKU UTARA

Perekonomian Maluku Utara sebagian besar bersumber dari perekonomian rakyat yang bertumpu pada sektor pertanian, perikanan, dan jenis hasil laut lainnya. Daya gerak ekonomi swasta menunjukkan orientasi ekspor, antara lain sebagai berikut.

1. Pengolahan Kayu (Pulau Halmahera)
2. Falabisahaya (Pulau Mangoli)
3. Perkebunan Pisang di Galela (Pulau Halmahera)
4. Perikanan dcngan melibatkan perikanan rakyat, oleh PT Usaha Mina (BUMN) di Panamboang (Pulau Bacan)
5. Tambang Emas oleh PT Nusa Halmahera Mineral di Kao dan Malifut (Pulau Halmahera)
6. Tambang Nikel oleh PT Aneka Tambang di Pulau Gebe dan Pulau Pakal.

Sebagai provinsi dengan ukuran kecil wilayahnya, dengan pulau-pulau yang tersebar-sebar, perekonomi Maluku Utara didomi- nasi oleh usaha kecil, perdagangan nonformal, petani dan nelayan. Hanya ada segelintir usaha kecil menengah sebelum konflik, yaitu beberapa sawmill (kilang penggergajian) dan manufaktur kayu lapis, perusahaan pertambangan emas dan nikel, penggilingan kelapa, perkebunan pisang, perusahaan perikanan berskala menengah, dan sejumlah badan usaha milik negara, seperti PT PEN, PT Inhutani dan PT Usaha Mina yang masing-masing bergerak di bidang kelistrikan, kehutanan dan perikanan.

Penampilan perekonomian Maluku Utara sejak krisis ekonomi nasional langsung anjlok total. Indikator merosotnya perekonomian Maluku Utara antara lain bisa dilihat pada penurunan nilai ekspor. Di era sebelum krisis, nilai ekspor komoditas nonmigas Maluku Utara sempat membuat lompatan yang mengesankan.

Provinsi Maluku Utara menyimpan potensi ekonomi yang sangat kuat, dan letaknya di bibir Samudera Pasifik, sehingga di masa yang akan datang wilayah ini berpeluang meraih beragam keuntungan ekonomi, khususnya dalam percaturan Pasar Pasifik.

Pulau Morotai-yang menjadi basis konsolidasi terakhir Tentara Sekutu pada Perang Dunia Il-bisa diperankan sebagai pintu gerbang ke luar-masuk dari dan ke Pasifik. Letak strategis Pulau Morotai bisa menjadi pertimbangan utama pengembangan Maluku Utara. Bukankah Amerika Sciikai sebelum inenaklukkan Hlipina, Jepang, clan Korea, tnengonsolidasikan militernya di Morotai.

Sisa-sisa pcninggalan AS di Morotai inasih lampak kasat mala, seperti lujuh buah landasan pacu pesawat dan banyaknya kerangka kapal di perairannya. Bahkan hingga kini ranjau-ranjau lain yang disebar Sekutu untuk melindungi basis militcr Morotai inasih saja mcmangsa nelayan Morotai. Dikaitkan dengan maraknya pasar Pasifik, Morotai dapat dimanfaatkan dan diberdayakan untuk kepentingan perdagangan internasional Indonesia.

Pulau Morotai juga memiliki komoditas perdagangan yang beragam, mulai dari plywood, kayu olahan lain, minyak kelapa kasar, bungkil, pisang segar, kopra, pala, fuli, kakao, kayu bular, dan rotan. Bahkan, Kelompok Sinar Mas memiliki perkebunan pisang modern sebelum akhirnya ditutup akibat perang saudara.

Di samping itu, Maluku Utara yang akrab disebut Maloku Kie Raha (gugusan empat pulau bergunung) ini memiliki kekayaan tambang yang cukup menjanjikan, sepcrti nikci ore, limonite, dan emas. Yang tak kalah mcnarik, tentu potensi laut dan perikanan yang bemilai milyaran dollar.

Perairan Maluku Utara merupakan tempat matang dan dcwasanya ikan sejenis cakalang dan tuna. Sesuai siklusnya, cakalang dan tuna bertelur di perairan Jepang dan dibawa arus ke selatan hingga ke perairan Maluku, termasuk Sulawesi dan Teluk Tomini. Sampai di perairan Indonesia, kedua jenis ikan itu Sudah siap makan. Tidak hcran jika di perairan ini seringkali ditemukan banyak kapal ikan asing berbaju domestik. Dari potensi laut yang ada, data tahun 1999 menyebutkan baru sekitar 56.849 ton yang dimanfaatkan. Khusus ikan tuna yang diminati pasar Jepang, potensi lestarinya di Maluku Utara mencapai sekitar 50.000 ton, sedangkan cakalang 72.187 ton.

Maluku Utara juga masih menyimpan kekayaan hutan seluas 3,1 juta hektar. Di sana hingga kini beroperasi 15 perusahaan pemegang izin hak pengusahaan hutan (HPH), empat perusahaan hak pengusahaan hutan tanaman industri (HPHTI), 295 pemegang hak pemungutan hasil hutan (HPHH), dan tiga pemegang izin pengolahan hutan (IPK).

Potensi ekonomi Maluku Utara menjadi semakin lengkap dengan kekayaan tambang nikel kadar N1 1,5-2,5 persen. Besar potensi nikci yang sudah diketahui berkisar 220 juta ton yang tersebar di Tanjung Buli, Pualu Gee, Pulau Pakal, Pulau Obi, dan Teluk Weda.

Dua lokasi di antaranya sudah ditambang, yaitu Pulau Gebe dan Gag. Di samping nikcl, tambang emas yang dikandung Maluku Utara bcrdasarkan hasil penelitian PT Halmahcra Minerals berkisar 1.4 juta ton dengan kadar layak tambang. Prospck emas juga terdapat di Kuwait serta Tugurachi.

Somber daya geologis lainnya terdapat di Pulau Obi yang diperkirakan mengandung 6,8 juta ton. Kandungan sumber daya geologis terbesar ditemukan di Pulau Bacan berkisar 70 juta ton. Tembaga yang tersimpan di perut Bumi Maluku Utara berkisar 70 juta ton, belum lagi mineral mangan, kromit, batu gamping, kalsit, bentonit, diatome, talk, kaolin, perlit, magncsit, andesit, sirtu, batu apung, diorit, dan beragam batu mulia.*[5]

D. PENGELOLAAN SUMBERDAYA TANAH DAN HUTAN DI MALUKU UTARA

1. Model Penguasaan dan Pengolahan Sum be rd ay a Tanah Di Sekitar Lokasi Pertambangan

Era reformasi lebih membuka peluang bagi daerah untuk menggali potcnsi kekayaan sumber daya alam dan mcmanfaatkan sebesar-besarnya, dalam rangka meningkatkan kesejahtcraan masyarakat daerah. Peluang yang sangat besar sepcrti ini belum pemah terjadi dalam sejarah bangsa. Besarnya pelauang tcrsebut diharapkan dapat lebih menggairahkan bangsa Indonesia agar mampu bangkit bergerak maju menuju masyarakat sejahtera, aman, damai, adil dan beradab. Substansi pemberian otonomi daerah sccara luas melalui kebijakan desentralisasi, agar masyarakat mampu mendorong dan memprakarsai sendiri hak-haknya, melalui kewenangan yang diberi- kan oleh pemerintah untuk lebih meningkatkan kesejahtcraan bersama.

Untuk itu, penyelengaraan pemerintahan perlu diselaraskan dengan prinsip otonomi nyata dan bertanggung-jawab. Adapun dimaksud dengan otonomi yang bertanggung-jawab adalah otonomi dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahtcraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Dalam rangka

---

" Ibid.,

menyelenggarakan urusan pemerintahan, perhi dilaksanakan berdasarkan tugas pokok dan fungsi scrta, wcwenang masing-masing agar lebih berpotcnsi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kckhasan daerah. Dengan demikian, substansi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama.

Dalam pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya lain- nya, otonomi pengelolaan diatur berdasarkan hubungan antara pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam bentuk pembagian wcwenang, tanggung-jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, bu diday a, dan pelestarian; diikuti dengan pembagian hasil atas pemanfaatan sumberdaya alam dan somber daya lainnya, sekaligus penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya dalam pelaksanaan menjadi kewenangan daerah; kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; serta pengelolaan perijinan bersama dalam pemanfaatan sumberdaya alam dan number daya lainnya.[231]

Pemberian otonomi daerah dalam pengelolaan sumberdaya alam, baik sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, maupun Kepres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional dalam Bidang Pertanahan, bertujuan agar hasil sumberdaya alam yang ada di daerah dapat mendorong pembangunan di daerah, termasuk menciptakan lapangan pekerjaan dan nilai tambah yang tinggi. Daerah yang kuat secara ekonomi dapat dikembangkan dengan baik dan berkelanjutan, sedangkan daerah yang lemah atau miskin sumberdaya alam dapat dibantu. Ekonomi daerah akan dapat berjalan apabila daerah tersebut dapat mengoptimalkan kegiatan untuk menyejahterakan rakyat. Perlu dimaklumi, bahwa selama pelaksanaan otonomi daerah, sering timbul permasalahan baik antara pusat dengan daerah, antara daerah dengan daerah, antara pemerintah dengan masyarakat, antara lembaga pemerintah dengan lembaga daerah, antara pemerintah dengan dunia usaha, atau bahkan antara masyarakat dengan dunia usaha.

Undang-Undang yang mengatur otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepcntingan masyarakat nya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakal, sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan Undang-Undang ilu, tenlunya sangal wajar apabila ada bcrbagai permasalahan alau *constraints,* terutama dalam bidang penyclenggaraan kewenangan daerah. Namun apabila ditelaah lebih dalam, permasalahan-permasalahan tersebut inuncul karena terdapat kepcntingan daerah *(self interest)* dalam memper- juangkan tujuannya masing-masing. Permasalahan ini tcrjadi karena perbedaan persepsi dalam hal kewenangan, kepcntingan, dan keinginan. Salah satu contoh terjadi pada masyarakat adat Kao, wilayah kesultanan Ternate, dalam

[231] Lihat pasal 17 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pengelolaan sumberdaya pertambangan (yaitu tambang emas dan nikel) dan somber daya hutan. Konflik kepentingan terjadi terutama berkaitan dengan akses masyarakat di sekitar pertambangan terhadap sumberdaya alam yang telah sekian tahun dikelola secara turun-temurun oleh masyarakat.

Penulis berpendapat, pengelolaan sumberdaya alam tambang, telah mengorbankan masyarakat di sekitar lokasi pertambangan, baik masyarakat lokal, maupun mayarakat adat setempat. Kasus yang sama juga terjajdi pada lokasi pertambangan pada beberapa daerah di Indonesia, misalnya kasus Freeport di Papua, Newmont di Nusa Teng- gara Barat, Kasus Buyat di Minahasa, dan kasus PT. Nusa Halmahera Mineral di Maluku Utara. Masalah penambangan oleh rakyat, tenaga kerja lokal serta pemberian dana pengambangan masyarakat *(community development)* merupakan permasalahan yang harus dihadapi oleh masyarakat di sekitar lokasi pertambangan. Rasa ketidakpuasan masyarakat adat juga ditujukan kepada pemerintah atas perlakuan yang diberikan pemerintah dan perusahaan selama ini. Padahal, keinginan masyarakat lokal sangat sederhana, yaitu pengakuan hak-hak adat yang telah dikelola dan dipelihara sejak nenek moyang. Bahkan sebaliknya, masyarakat sering di-stigmatisasi negatif dan dijadikan "kambing hitam", jika ada insiden atau kerusakan alam. Contohnya tuduhan pemerintah pada saat terjadi kerusakan lingkungan. Pemerintah dan perusahaan sering menuduh masyarakal yang melakukan penambangan tradisional sebagai pelaku pencema- ran lingkungan, tanpa melakukan penyelidikan terlebih dahulu secara memadai.

Pada masa Orde Baru, dengan dalil untuk mewujudkan tujuan pembangunan, serta menggunakan metode *trickle down effect* yang diasumsikan bahwa pembangunan akan membuat sejahtera, ternyata tidak berahasil semuanya. Rakyat justru tidak diberi kesempatan untuk

berperan dalam pembuatan apalagi mcngambil keputusan. Setiap kcbijakan *(policy)* dianggap sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan, yang tidak setuju diselesaikan dengan cara-cara keke- rasan. Masyarakat adat selalu dijadikan sebagai objek pembangunan dengan menyingkirkan posisi mereka, atau sckedar memarjinalkan mereka. Masyarakat adat sebagai pemilik sumberdaya yang dibutuhkan dalain pembangunan tidak diajak untuk turut berperan secara aktif dalam setiap pengambilan kebijakan pengelolaan sumberdaya alam. Bahkan tanah-tanah adat diambil tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu, dengan alasan demi pembangunan dan investasi. Masyarakat lokal tidak diperbolehkan untuk memasuki kawasan hutan yang *notabene* merupakan milik mereka sendiri karena tanah-tanah tersebut sudah berganti rupa menjadi areal pertambangan yang dikuasai oleh perusahaan dengan ijin pcmerintah.

Banyak tanah adat yang dieksploitasi oleh para pemodal asing maupun dalam negeri. Hasil dari eksploitasi sumberdaya alam tersebut, menjadi keuntungan para pemodal, dan hanya sisanya yang jumlahnya sangat scdikit yang diberikan kepada pemerintah melalui pajak dan royalti. Sedangkan bagi masyarakat adat tidak memperoleh keuntungan apapun. Untuk menjaga kelangsungan eksploitasi dan kenyamanan bagi para pemegang modal, pemerintah menempatkan aparat militer/kepolisian di sekitar areal eksploitasi. Faktanya, meskipun penggunaan lahan dilakukan di wilayah masyarakat hukum adat, tetapi tidak semuanya menyerap tenaga kerja dari masyarakat lokal, karena perusahaan mcnganggap masyarakat lokal tidak memilki keahlian dan tidak memiliki sumberdaya yang dibutuhkan. Karena itu, berdasarkan alasan untuk kelancaran aktivitas perusahaan, tenaga kerja non-lokal (dari luar daerah) didatangkan. Pertemuan antara pendatang dengan masyarakat lokal belakangan ini memunculkan konflik horizontal. Kemampuan pendatang untuk bersaing mendapatkan sumberdaya ekonomi tidak sebanding dengan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat adat, sehingga yang terlihat adalah pendatang lebih berhasil dari pada masyarakat lokal. Akumulasi dari ketidakpuasan masyarakat hukum adat terhadap pekerja pendatang terwujud dalam keiusuhan yang terjadi di Ternate beberapa tahun yang lalu, walaupun kemudian disinyalir oleh pihak-pihak tertentu sebagai masalah perbedaan agama.

Ketergantungan masyarakat adat terhadap sumberdaya alam untuk meneruskan kehidupan telah dikuasai oleh perusahaan, sementara kesempatan kerja untuk menutupi kebutuhan hidup tidak

terakomodasi dalam perusahaan. Hal ini telah merubah pola kehidupan mereka, yang selama ini sebagai masyarakat tani yang mempunyai pengetahuan lokal dalam memperlakukan alam dan pemanfaatan tanah, dihadapkan dengan kondisi masyarakat industri yang terasa sangat asing bagi mereka.

Berpijak pada uraian di atas dapat dipahami bahwa, konsep penguasaan dan kepemilikan tanah bagi masyarakat adat tentunya berbeda dengan pola dan konsep penguasaan tanah bagi masyarakat modem. Bagi mereka, tanah mempunyai makna yang kompleks, selain bermakna sosio-ekonomis juga bermakna religius. Konsep penguasaan tanah pada masyarakat adat di Maluku Utara, khususnya di Ternate dikenal dengan pola penggunaan dan pemanfaatan tanah komunal maupun tanah individu. Lazim dikenal adalah penggunaan dan penge- lolaan secara komunal yang disebut *aba kolano* (tanah bersama) dan *aha soa* (tanah marga). Menurut konsep ini, semua anggota masyarakat terutama yang berada dalam Soa dipcrbolehkan untuk menggunakan tanah tersebut secara bersama-sama dengan anggota masyarakat lainnya, dengan maksud untuk keberlangsungan hidup mereka. Konsep pemanfaatan tanah model ini telah dilakukan sejak turun-temurun sejak nenek moyang mereka, bahkan sebelum adanya kerajaan Temate.

Pemerintah dengan UU No. 5 Tahun I960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disingkat UUPA, mengakui hak ulayat masyarakat adat, namun tidak memperjelas posisi mereka dalam masalah pertanahan. Apalagi semenjak dikeluarkannya kebijakan, agar pemilik tanah harus memiliki sertifikat tanah dan mencantumkan nama pribadi. Sesuai dengan namanya yaitu komunal, maka tanah *kolano* dan tanah *soa* tidak mengenal kepemilikan pribadi, melainkan milik seluruh anggota masyarakat adat, sehingga tidak memakai sertifikat seperti yang diwajibkan oleh pemerintah. Dampaknya kemudian, tanah-tanah adat digusur dengan alasan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara, karena mereka tidak dapat membuktikan hak adat berdasarkan tuntutan hukum tanah nasional.

Hak komunal atas tanah miJik masyarakat adat Kao dan Malifut dalam praktiknya kemudian dipinggirkan oleh pemerintah dan perusahaan dengan mengatas-namakan pembangunan. Demi mengejar target angka-angka keberhasilan devisa negara dan PAD, tanah adat diambil begitu saja tanpa se-ijin dari pemiliknya. Praktik pemerintah dan perusahaan seperti ini telah dialami oleh masyarakat adat Pagu di Kecamatan Kao, akibat penguasaan perusahaan tambang PT. NUM tanpa memperhatikan kepentingan masyarakat adat. Tuntutan dan perlawanan terhadap perusahaan agar mereka dihormali hak-hak adatnya merupakan hal yang wajar. Masyarakat meminta agar konotasi yang berbau negatif mengenai inasyarakat adat mulai sekarang hams diubah, diikuti dengan peningkatan taraf hidup dan kesejahtcraan mereka.[232]

Perebutan sumberdaya antara masyarakat adat dengan negara mclalui

*’ Diolah dari hasil wawancara dengan Masyarakat Kao (Kepala Suku Pagu, Madole dan Kao) bertempat di Kccamatan Kao pada tanggal 6 Januari 2006.

kepentingan para pemodai menjadi masalah yang cukup mmit. Di salah satu sisi, pemerintah memerlukan modal untuk keberlang- sungan penyelenggaraan negara, begitu juga dengan masyarakat adat yang membutuhkan sumberdaya alam tanah untuk keberlangsungan hidupnya. Hanya saja karcna negara mewakilkan kepentingannya kepada pemodai yang mempunyai orientasi keuntungan, membuat kepentingan masyarakat adat tersingkir. Pemerintah yang seharusnya membela kepentingan rakyat, seolah-olah tidak mengetahui ada konflik dalam perebutan sumberdaya tersebut.

2. Model Pengelolaan Sumberdaya Hutan di Lokasi Penambangan

Selama ini sumber daya hutan telah diposisiskan sebagai modal dan aset ekonomi penting dalam pembangunan nasional. Konsekuensi dari peran yang disandang tersebut, keberhasilan pengelolaan sumber daya hutan, lebih sering diukur dengan besaran kontribusi sektor kehutanan terhadap penerimaan devisa nasional dan daerah, diban- dingkan ukuran-ukuran subjektif yang terkait dengan upaya mewujud- kan pengelolaan sumber daya hutan sccara berkelanjutan dan berbasis masyarakat. Selama jangka waktu tersebut, hutan telah memberikan kontribusi penting terhadap penerimaan devisa negara, penyediaan lapangan kerja, serta tumbuhnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi bam di daerah.

Walaupun demikian, hams diakui bahwa eksploitasi hutan yang cendemng berlebihan dan tidak mengindahkan prinsip-prinsp pengelolaan hutan yang berkelanjutan, tidak hanya memberikan kontribusi positif dalam pembangunan nasional, tetapi juga terbukti telah menimbulkan dampak kemsakan hutan dan lingkungan. Bahkan lebih menyakitkan masyarakat adalah tidak diakuinya hak-hak masyarakat yang berada di sekitar hutan. Perlawanan dari masyarakat sering menjadi permasalahan dalam pengelolaan sumberdaya hutan

yang ada. Akibat pengelolaan sumberdaya hutan yang tidak be r basis pada masyarakat, menyebabkan timbulnya berbagai kcrusakan iingkungan yang pada akhirnya masyarakat lokal yang menderita akibat dampak tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis pengelolaan hutan yang dilakukan secara besar-besar selama ini, mengakibatkan kualitas hutan menjadi rendah. Untuk itu kebijakan pengelolaan hutan kedepan, harus lebih berorientasi pada upaya rehabilitasi dan konscrvasi. Kebijakan tersebut harus dilakukan dengan tujuan untuk menghindari kerusakan hutan dan Iingkungan yang lebih buruk, serta menciptakan kondisi yang kondusif bagi upaya pemulihan kondisi sumberdaya hutan dan lahan yang sudah terlanjur rusak. Sejalan dengan hal tersebut, masyarakat yang hidup di dalam dan di sekitar hutan juga harus menjadi perhatian. Sementara itu perkembangan aktivitas perekonomian yang berkaitan dengan sumberdaya hutan menunjukkan kecenderungan semakin mengabaikan prinsip-prinsip kelestarian sumberdaya hutan, seperti *illegal logging* dan *over cutting*.

Maluku utara dengan luas hutan 3-184.725 ha terdiri dari hutan produksi 497.600 ha, hutan lindung 687.750 ha, hutan suaka alam 48.000 ha, hutan produksi terbatas, 679-00 ha, hutan produksi konversi 956.625 ha, dan areal penggunaan lain, 319-750 ha[233], dalam pengem- bangan ke depan berpedoman pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) telah menetapkan, yakni:

1. Arahan pengelolaan kawasan lindung dan kawasan budidaya.
2. Arahan pengelolaan kawasan pedesaan, perkotaan, dan kawasan tertentu.
3- Pengembangan kawasan permukiman, kehutanan, pertanian, pertambangan, perindustrian, pariwisata dan kawasan lainnya.
4. Arahan pengembangan sistem pusat pemukiman perdesaan dan perkotaan.
5- Arahan pengembangan sistem prasarana wilayah yang ineliputi prasarana transportasi, telekomunikasi, energi, pengairan dan pengelolaan Iingkungan.
6. Arahan pengembangan kawasan industri.
7. Arahan kebijaksanaan tata guna tanah, tata guna air udara dan sumber daya alam lainnya.'[9]

Seperti yang tercantum dalam pedoman pcnyusunan RTRW Provinsi Maluku Utara, pemantapan kawasan iindung merupakan salah satu produk utama yang hams dilakukan. Penetapan kawasan Iindung ini mengacu pada hasil analisis Rencana Tata Guna Hutan sebagai perwujudan dari pengcmbangan struktur tata ruang Provinsi berdasarkan prinsip pcmbangunan berkelanjutan. Pertimbangan- pertimbangan yang digunakan bagi pemantapan kawasan Iindung didasarkan menurut Keppres No.32 Tahun 1990 tentang pengelolaan kawasan Iindung, schingga di Maluku Utara, kawasan Iindung yang ditetapkan meliputi wilayah daratan dan lautan[20] yang meliputi 4 (empat) kawasan

'• Luas kawasan hutan wilayah Provinsi Maluku Utara berdasarkan SK Menhutbun Nomon 415/Kpts-Il/1999 tanggal 15 Juni tahun 1999 tentang peta kawasan hutan dan perairan Maluku Utara.

yakni (1) kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya (yang dalam hal ini terdiri dari hutan Iindung), tersebar di hampir seluruh pulau dengan luas 683-750 ha atau sekitar 22,60 % dari total luas daratan. Sebaran Hutan Iindung ini mayoritas tersebar di pulau Halmahera bagian utara, Pulau Bacan, Pulau Mangoli, dan Pulau Taliabu; (2) kawasan perlindungan setempat berlokasi di sepanjang pantai seluruh pulau, sekitar danau dan sungai; (3) kawasan suaka alam[234] [235] [236] yang terdiri atas beberapa jenis, baik di daratan maupun di wilayah perairan laut. (4) kawasan rawan bencana alam yaitu rawan terhadap letusan gunung api yang berlokasi di pulau Makian, Pulau Ternate, Kecamatan Ibu; kawasan hutan bakau umumnya tersebar di pantai yang landai, ombak yang kecil dan daerah dengan kondisi air payau hingga air asin.

Menurut penulis, adanya penetapan kawasan hutan Iindung di atas, sebagian telah dirubah dengan adanya Perpu No. 1 tahun 2004 serta Kepres No. 41 tahun 2004 yang telah memberikan ijin

[234] Renstra Dinas Kchutanan Provinsi Maluku Utara Tahun 2002.

[N] Untuk kawasan Iindung daratan, khususnya hutan Iindung, umumnya diarahkan pada bagian tengah pulau yang memiliki kekayaan hutan. Semcntara kawasan Iindung lautan diarahkan ke wilayah perairan yang memiliki keunikan/ keindahan alam laut dan tempat hidup satwa khas.

[236] Lokasinya adalah sebagai berikut 1. Cagar alam Wayabula di pulau Morotai, taman hut di Tobelo dan Kao; suaka margasatwa Gamkonora, taman laut di Loloda; (3) taman laut di Teluk Buli, Taman Nasional Halmahera di Lolobata dan Ake Tajawe;
(4) cagar alam Pulau Obi dan cagar alam Gunung Sibela; (5) taman laut Kayoa, Taman Laut Bacan dan Taman Laut Obi; (6) taman laut Pulau Gebe; (7) cagar alam Taliabu, cagar alam Pulau Seho dan cagar alam Fifmatola; (8) taman laut Batang Dua, taman hut Pulau Moti dan taman laut Sulamadaha; (9) taman laut Pulau Maitara.

pinjam-pakai kawasan hutan lindung kepada perusahaan pertain- bangan NHM seluas 70.610 ha, ini berarti telah mengurangi luas hutan lindung di Maluku Utara, sekaligus mengurangi daya dukung lingku- ngan terhadap menurunnya kualitas hutan lindung. Dcngan demikian, maka upaya optimalisasi peinanfaatan sumberdaya wilayah sesuai dengan daya dukung lingkungan dengan sasaran pengembangan, meliputi pengarahan pemanfaatan ruang kawasan budidaya secara optimal dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan; me- nentukan prioritas pemanfaatan ruang antarkegiatan budidaya yang berbeda; dan arahan bagi perubahan jenis pemanfaatan ruang dari jenis kegiatan budidaya tertentu ke jenis lainnya akan terganggu akibat dari berkurangnya wilayah hutan lindung tersebut.

Perubahan hutan lindung tersebut akibat pemberian ijin oleh Pemerintah Kepada PT. Nusa Halmahera Mineral (NHM)/Newcrest Australia, guna melakukan penambangan di atas kawasan hutan lindung Toguraci. Hal ini bukan hanya melanggar UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang melarang operasi pertambangan terbuka *(open-cut mining)* di kawasan lindung, tetapi juga merupakan bentuk pelecehan terhadap DPRD dan masyarakat adat Kao-Malifut. Karena pada saat bersamaan, PT. NHM mengambil kesempatan dengan memanfaatkan ijin sementara dari Departemen Kehutanan serta Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral yang jelas-jelas tidak memiliki kekuatan hukum untuk melakukan kegiatan penambangan. Padahal persoalan tambang di hutan lindung pada saat itu menjadi polemik dan masih dalam pembahasan antara pemerintah dan DPR RI. Perusahaan PT. NHM tidak pernah transparan dan mengabaikan keberatan-keberatan yang disampaikan oleh masyarakat setempat. Ketika perusahaan memulai aktifitasnya di kawasan hutan lindung Toguraci yang juga sebagai hutan adat, masyarakat tidak pernah diajak dialog, dan menutup informasi tentang aktifitas mereka.

Tindakan PT. NHM merupakan pelanggaran terhadap Pasal 38 ayat (4) yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud Pasal 78 ayat (6) *jo.* Ayat (13) UU No. 41/ 1999. Pelanggaran terhadap pasal itu dapat diancam pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda 5 milyar rupiah, dan juga bertentangan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (2) UU Kehutanan dan dapat dikategorikan sebagai tindakan perlawanan terhadap hukum dan pemerintahan Republik Indonesia.

Hasil wawancara dengan salah scorang masyarakat adai Kao, Jhon Djinimangele (Anggota DPRD Halmahera Utara)," mengatakan masyarakat Kao dan Malifut khawatir tindakan PT. NHM yang membuka tarn ba ng di kawasan hutan adat Toguraci itu menimbulkan dampak serius seperti yang terjadi di proyek Gosowong. Masyarakat bukan hanya kehilangan hutan adat maupun kebun-kebunnya, tetapi semakin berkurang hasil tangkapan udang dan ikan teri karena air laut di kawasan itu tercemar oleh limbah Pl'. NHM. “Kami meminta agar PT. Nusa Halmahera Mineral menghentikan kegiatan operasi pertambangannya di hutan adat dan hutan lindung Toguraci dan harus mengembalikan fungsi hutan seperti semula".

Tuntutan masyarakat direspon oleh PT. NHM dengan meng- gunakan bantuan

aparat Brimob untuk melakukan kekerasan kepada sekitar 1.200 orang yang melakukan demonstrasi. Aparat Brimob mengusir secara paksa masyarakat dari lokasi Toguraci dengan cara membongkar dan membakar tenda-tenda, melakukan penembakan dan pemukulan. Demonstrasi damai yang dilakukan masyarakat disikapi dengan tindakan represif yang melanggar HAM. Kasus PT. NHM memberikan gambaran buruknya pertambangan yang dilakukan di hutan lindung. Pemerintah pusat dan daerah tidak mampu mencegah pelanggaran hukum yang dilakukan oleh perusahaan. Bukti nyata dari kondisi tersebut, adalah instasi yang mempunyai kewena- ngan (Dinas Pertambangan dan Dinas Kehutanan Kabupaten Halmahera Utara) sama sekali tidak mengetahui aktifitas pertambangan perusahaan di alas hutan lindung. Pengawasan yang harus dilakukan dengan menempatkan petugas di lokasi pertambangan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten sama sekali tidak dilakukan, bahkan data jumlah dan luas hutan lindung serta pemanfaatan kayu tidak dimiliki oleh institusi pemerintah tersebut. Alasan yang dikemukakan bahwa kewenangan tersebut telah diambil-alih oleh Dinas Kehutanan Provinsi, sehingga Kabupaten hanya menunggu perintah operasional untuk dilaksanakan. Saling menyalahkan dan lepas tanggung jawab antara Dinas Kehutanan Kabupaten dan Kehutanan Provinsi merupakan hal yang selalu terjadi. Dengan alasan kerusuhan horizontal di Maluku Utara dan pemekaran wilayah (Provinsi Maluku Utara), Dinas Kehutanan Provinsi mengalihkan tanggung jawab bahwa apa yang selama ini terjadi pada hutan di Maluku Utara akibat dari Dinas Kehutanan pada saat itu yang masih berada di Kanwil Kehutanan Provinsi Maluku.

" Hasil wawancara tanggal 5 Januari 2006 di Tobelo

Berdasarkan data yangdisampaikan oleh Nl IM-'. pengclolnan kayu yang sclama ini dilaksanakan berdasarkan ijin pinjam-pakai kawasan oleh pemerintah pusat. Atas ijin tersebut, Pemerintah Daerah diberikan dana Provinsi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dibayar pada tanggal 3 Juli tahun 2003 sebesar Rp 68.340.104.- dan Dana Reboisasi (DR) sebesar Rp 66.048.500,- Pada tanggal 16 April tahun 2004 untuk dana PSDH sebesar 279.684.663,- dan DR sebesar Rp 863 509 961,- dalam waktu yang bersamaan (tanggal 2 Agustus 2004) NHM memberikan biaya PSDH sebesar 326.422.858,- PSDF1 dan DR untuk rencana pembuatan jalan menuju sungai sel>csar Rp 67.588.988,- (tanggal 1 Oktober 2004), dan pada tanggal 1 November 2004 diberikan dana PSDH dan DR untuk pembuatan jalan eksplorasi sebesar Rp 460.870.118,- sedangkan pada tahun 2005, pembayaran oleh PT. NHM dilakukan pada tanggal 17 Maret 2005 untuk dana PSDH dan DR untuk potensi gerakan jalan eksplorasi rinci dan pendukung sebesar Rp 576.461.463,- dan pada tanggal 17 Maret 2005 diberikan biaya orentasi kegiatan dan rekonstruksi batas kawasan hutan sebesar Rp 186.625.000,.

Bila ditotalkan pendapatan daerah yang diperoleh dari hasil pemanfaatan hutan oleh pihak PT. NHM pada tahun 2003 sebesar Rp 134.388.604,- tahun 2004 sebesar Rp 1.998.076.588,- sedangkan pada tahun 2005 sebesar Rp 763 086.463,- sehingga total dana yang diterima Pemerintah Daerah melalui dinas Kehutanan sebesar Rp 2.895.551.655,-. Namun dana PSDH tersebut tidak diketahui penggunaannya, ada indikasi penyalagunaan dana karena penyerahan dana yang seharusnya masuk melalui rekening kas daerah/instansi pemerintah, justru salah sasaran ke rekening pribadi pejabat.

Proses pemanfataan kayu yang sclama ini dilakukan perusahaan, terlebih dahulu melalui ijin penggunaan lahan dari Dinas Kehutanan Provinsi. Melalui ijin tersebut kemudian perusahaan baru dapat melakukan *land clearing,* hasil dari kayu tersebut digunakan untuk pembangunan dan renovasi fasilitas *basecamp*untuk karyawan perusahaan. Pertanyaan kemudian adalah apakah jumlah kayu di atas hutan lindung seluas 70.610 ha tersebut seluruhnya dimanfaatkan untuk pembangunan gedung dan barak karyawan, sementara banyak karyawan yang tinggal di perkampungan? Kondisi ini yang menimbulkan kecurigaan dan menjadi wacana dalam masyarakat, bahwa kayu yang ditebang *(Jand clearing)* tersebut kemudian diolah

" laporan PT. Nusa Halmahera Mineral, 2006. dan dibawa kehiar oleh perusahaan dengan inenggunakan *container.* Keiika dikonfirmasi kepada Dinas Kehutanan serta Bea dan Cukai, jawabannya mereka tidak pernah mengetahui berapa jumlah kayu yang sudah ditebang, serta isi *container* yang diangkut melalui pelabuhan. Dalam mclakukan pengawasan mereka sekedar melaku- kan pemeriksaan secara administrasi mengenai muatan kapal, tetapi tidak mclakukan pemeriksaan terhadap fisik barang *(isi container)*[237] [238] [239] [240].

" Diolah dari hasil wawancara dengan Kabin Perencanaan Dinas Kehutanan Propinsi Maluku Utara pada tanggal 3 Febmari 2006, dan Kepala Dinas Kehutanan Kabupaten Halmahera Utara, pada tanggal lOJanuari 2006.

Ketertutupan pihak perusahaan atas aktifitasnya, serta tindakan sewenang-wenang perusahaan menimbulkan kecurigaan masyarakat, bahwa ketidak-berdayaan aparat Pemerintah Daerah dalam melakukan pemantauan terhadap aktifitas perusahaan, disebabkan karena semua aparat di daerah yang terlibat dalam proses penambangan mulai dari tingkat paling rendah sampai tingkat tertiriggi, terindikasi melakukan kompromi dengan pihak perusahaan. Bahkan menurut masyarakat, mereka tidak dapat berbuat apa-apa karena telah diberikan uang dan fasilitas[241].

Pengelolaan hutan di Maluku Utara selama ini bukan hanya dilakukan oleh PT. NHM, tetapi lebih didominasi oleh pengusaha dengan ijin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan ijin pemanfaatan hasil hutan (IPHH). Jumlah perusahaan pemegang HPH di Maluku Utara sebanyak 12 perusahaan dengan luas areal 701.544 ha yang tersebar di 4 kabupaten (Halmahera Utara (Halut), Jalmahera Selatan (Halsel), Halmahera Timur (Haltim), dan Kabupaten Sula) yang selama ini telah mengambil dan menghilangkan kearifan lokal pengelolaan sumber daya hutan. Padahal pola pengelolaan hutan yang telah dilakukan, dikendalikan, dan diurus secara otonom oleh komunitas- komunitas adat dengan menggunakan pranata adat, temyata mampu menjaga kelestarian multi-fungsi hutan, termasuk kelestarian komunitas mereka. Realitas demikian merupakan pertanda optimisme bahwa masa depan keberlanjutan sumberdaya alam di Indonesia berada di tangan masyarakat adat yang berdaulat memelihara kearifan adat dan praktik-praktik pengelolaan sumberdaya alamnya. Sebagian dari masyarakat adat terbukti mampu menyangga kehidupan dan keselamatan mereka sendiri sebagai komunitas masyarakat, sekaligus menyangga layanan sosio-ekologis alam untuk kebutuhan seluruh

[241] " Diolah dari hasil wawancara dengan Masyarakat Adat Kao-Malifut pada tanggal 7 - 15 Januari 2006.

mahkluk, termasuk masyarakat lain di sekitarnya.

Kearifan lokal dalam pengelolaan sumberdaya alam di antara satu daerah dengan daerah lain memiliki sistem yang berbcda, tergantung pada kondisi sosial budaya dan tipe ekosistem yang dimiliki. Menurut Nababan[242] bahwa walaupun sistem lokal ini berbeda satu sama lain, namun secara umum bisa terlihat beberapa prinsip- prinsip kearifan tradisional yang dihormati dan dipraktikkan oleh kelompok-kelompok masyarakat adat, yaitu antara lain: (1). masih hidup selaras dengan mentaati mekanisme alam, dimana manusia merupakan bagian dari alam itu sendiri yang harus dijaga kese- imbangannya; (2) bahwa suatu kawasan hutan tertentu masih bersifat eksklusif sebagai hak penguasaan dan/atau kepemilikan bersama komunitas *(comunalproperty resources)* yang dikenal sebagai wilayah adat sehingga mengikat semua warga untuk menjaga dan mengaman- kannya dari pihak luar; (3) sistem pengetahuan dan struktur pemerin- tahan adat memberikan kemampuan untuk memecahkan masalah- masalah yang mereka hadapi, termasuk berbagai jenis konflik, dalam pemanfaatan sumberdaya hutan; (4) sistem alokasi dan penegakan hukum adat untuk mengamankan sumberdaya milik bersama dari penggunaan berlebihan, baik oleh masyarakat sendiri maupun oleh orang luar komunitas; (5) mekanisme pemerataan distribusi basil "panen" sumberdaya alam milik bersama yang bisa meredam kecem- buruan sosial di tengah masyarakat.

Prinsip yang telah berkembang sejak lama berdasarkan pada pengalaman dan kebiasaan yang dipraktikkan dalam masyarakat, memiliki sifat multi-dimensional dan terintegrasi dalam sistem rcligi, struktur sosial, hukum, dan pranata atau instilusi masyarakat adat yang bersangkutan. Kalau komunitas-komunitas masyarakat adat bisa membuktikan dirinya mampu bertahan hidup dengan sistem-sistein lokal yang ada, apakah tidak mungkin bahwa potensi sosial-budaya yang besar ini dikembalikan vitalitasnya dalam pengelolaan dan penyelesaian konflik sumberdaya alam dan sekaligus untuk meng- hentikan pengrusakkan terhadap masyarakat adat di seluruh pelosok nusantara beserta habitatnya.

Prinsip-prinsip kearifan adat yang berbasis komunitas harus dipandang sebagai *social capital* dan memiliki potensi sosial-budaya yang perlu dipertahankan dan dikembangkan, diperkaya, serta diperkuat melalui perlindungan dalam penataan sebagai landasan

* Abdon Nababan, *op. cit.* p. 2.

barn menuju perubahan kebijakan yang tepat untuk tujuan kebcr- lanjutan ekologis. Kearifan lokal ini hams diyakini memiliki kemampu- an yang mcmadai untuk melakukan rehabilitasi dan memulihkan kerusakan ekologis di areal-areal bekas konsesi HPH dan lahan-lahan hutan kritis ^*community-based reforestation and rehabilitation')*, dengan pohon-pohon jenis asli yang bermanfaat sub-sistem dan ko- mersial. Dengan pengayaan *(enrichment)* terhadap pranata adat untuk pencapaian tujuan-tujuan ekonomis, komunitas masyarakat adat diyakini inampu; (a) mengelola usaha ekonomi komersial berbasis sumberdaya alam lokal yang ada di wilayah adatnya (mis; *community logging, community forestry,* dsb.), (b) mengatur dan mengendalikan *illegal logging* yang dimodali olch cukong-cukong kayu, (c) mengu- rangi praktik-praktik [u] *clear cutting* legal (dengan IPK) untuk tujuan konversi hutan, dan mencegah penebangan hutan resmi yang merusak dan tidak berkeadilan seperti Ijin Hutan Produksi Hasil Hutan (IHPHH).[n]

Menurut penulis, melalui peran dan tindakan yang selama ini telah dilakukan olch masyarakat adat dengan kearifan lokal yang dimiliki dalam pengelolaan sumberdaya alam, maka tidak berlebihan untuk menyatakan bahwa masa depan keberlanjutan kehidupan kita sebagai bangsa berada di tangan masyarakat adat yang berdaulat memelihara kearifan adat dan praktik-praktik pengelolaan sumberdaya alam yang sudah terbukti mampu menyangga kehidupan dan keselamatan mereka sebagai komunitas dan sekaligus menyangga layanan alam untuk kebutuhan mahluk lainnya secara lebih luas.

Eksistensi pengelolaan hutan masyarakat adat juga telah dirumuskan dalam berbagai produk hukum bangsa Indonesia, baik pada tataran konstitusi maupun peraturan yang lebih rendah lainnya. Pada dasamya produk hukum yang telah diundangkan memberikan pengakuan dan penghormatan sekaligus perlindungan terhadap hak- hak yang dimiliki masyarakat adat karena hak-hak tersebut merupakan hak asasi manusia. Namun hak normatif tersebut, tidak selamanya dapat dinikmati oleh masyarakat, karena pada bagian lain dari berbagai peraturan tersebut menimbulkan ketidak-luasan masyarakat untuk mengelola hak mereka.

Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengakuan bersyarat dan cenderung mendua sering dialami oleh masyarakat adat yang berakibat menimbulkan ketidak-pastian dalam pengelolaan sumber-

^httpy/sahe-institute.blogspot.com/2005/01/pervsahaan-muliinasional- dan.html, diakses pada tanggal 3 Desember 2005.

daya a lam. Pengakuan mendua ini tampak dalam bentuk persyaraian- persyaratan yang sulit dipenuhi oleh masyarakat hukum adat. Sepanjang masih hidup dan selaras dengan perkembangan jaman merupakan kata-kata konstitusi yang membcrikan peluang munculnya tafsiran yang beraneka-ragam. Yang paling fatal adalah ketentuan yang bersifal multi-tafsir ini sangat mudah disclewengkan oleh pihak- pihak yang memiliki kekuasaan. Untuk itu, dengan hakikat pengakuan terhadap eksistensi dan hak masyarakat hukum adat, penggalan rumusan dalam konstitusi membutuhkan ketulusan pemerintah mengatumya secara adil.

Belum lagi dengan ruinusan multi-tafsir yang tertuang dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 41 tahun 1999 dalam penjelasannya ayat (1). Penjelasan Pasal 67 UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan menyebutkan sebagai syarat keberadaan masyarakat hukum adat ialah "ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati". Ketentuan ini sungguh membuat masyarakat tidak mempunyai dasar yang kuat memperjuangkan haknya dalam pengelolaan hutan. Walaupun pada pada tahun 1999 melalui Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 317/Kpts-II/1999 tentang Ketentuan Hak Pemungutan Hasil Hutan oleh Masyarakat Hukum Adat *jo.* Keputusan Direktur Jenderal Pengusahaan Hutan Nomor 199/Kpts/VI-SET/1999 tanggal 1 September 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Hukum Adat pada Areal hutan Produksi, yang membcrikan hak kepada masyarakat hukum adat untuk melakukan pungutan hasil hutan yang berada diwilayah hukum adatnya, namun peraturan tersebut kemudian dicabut melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. P.07/Menhut-II/ 2005[243], karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan, dan Penggunaan Kawasan Hutan[244].

Kebijakan departemen kehutanan di alas, menu rut penulis sangat tidak menghargai iiak msyarakat hukum adal yang telah sckian tahun ineinanfaaikan dan inengeiolah sumberdaya hutan, serta bertentangan dengan konstitusi. Sedangkan bila dilihat dari dasar hukum alasan pencabulan, maka hal ini tidak beralasan, karena UU Kehutanan sendiri mengatur hak masyarakat hukum adat walaupun hak tersebut ditempatkan sebagai hak negara (hutan negara). Dengan demikian, keputusan memberikan hak pcmanfaatan hasil hutan kepada masyarakat hukum adat yang dikeluarkan pada tahun 1999 merupakan tindakan yang konstitusional.

" Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.07/Menhut-!i/2005 Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Kehutanan Dan Perkebunan Nomor 317/Kpts-li/ 1999 Tanggal 7 Mei 1999 Tentang Hak Pemungutan Hasil Hutan Masyarakat Hukum Adat Pada Areal Hutan Produksi

" Lima kriteria atau unsur keberadaan hak ulayat yakni: *Pertama,* masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban *(recblsgemeenscbap); Kedua* ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; *Ketiga,* ada wilayah hukum adat yang jelas; *Keempat,* ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan *Kelima,* masih mengadakan pungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitamya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Kembali pada syarat pengakuan masyarakat hukum adat, harus adanya peradilan adat yang digunakan sebagai lembaga penyelesaian sengketa, namun pada sisi lain tidak ada ruang bagi institusi peradilan ini, untuk hidup dalam masyarakat, karena dalam UU Kekuasaan kehakiman (UU No. 14 Tahun 1970) Pasal 3 ayat (1) secara tegas mengatur: "semua peradilan di seluruh wilayah RI adalah Peradilan Negara dan ditetapkan dengan Undang-Undang". Hal yang sama juga terdapat pada Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Berbeda dengan Undang-Undang Otonomi Khusus Papua yang secara tegas mengakui adanya peradilan adat dalam menyele- saikan permasalahan dalam masyarakat hukum adat. Realitas tersebut, memberikan gambaran tentang ketidakkonsistenan pemerintah dalam mengakomodir kepentingan masyarakat adat, melalui produk peraturan perUndang-Undangan dan cenderung bertentangan antara satu dengan yang lain.

Produk hukum tersebut juga mencerminkan ketidaksungguhan negara/pemerintah untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dalam mengelola hutan. Pengakuan dan penghormatan tersebut hanya pengakuan deklaratif dan pada tataran operasional jauh dari harapan rasa keadilan. Menyimak pengakuan yang canggung dari pemerintah tentang hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan, diperlukan upaya atau perjuangan yang bersifat sinergis dan bersama dengan lembaga lain yang tidak berafiliasi dengan pemerintah, untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat hukum adat agar posisi masyarakat mendapat tempat dalam pengelolaan sumberdaya hutan di Indonesia. Bentuk perjuangan dapat dilakukan melalui upaya mempengaruhi legislatif, untuk melakukan peninjauan atau perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang bertentangan, atau melalui pengujian melalui Mahkamah Konstitusi.

Penyelcsaian konllik dapat dilakukan dengan earn inelakukan manajemen konllik. Manajemen konllik diperlukan dalam rangka membangun dan mengembangkan mekanisme penanganan konllik dcngan tujuan untuk mencegah bcrkembangnya konllik menjadi kekerasan dan yang secara sosial, ckonomi, dan ekologis desirukdf, dan mengubahnya menjadi hubungan sosial yang konstruktif dan kooperatif.

Secara teoretik, konflik sumber-sumber agraria bisa dikatakan sebagai persoalan skala dalam pemanfaatan ruang, terutama dalam hal alokasi sumber-sumber agraria. Penduduk setempat membutuhkan sumber-sumber agraria sebagai sumber kehidupan dan untuk kelanjutan hidup mereka, sehingga hanya membutuhkan alokasi sumber-sumber agraria yang relatif sedikit. Sementara para pengusaha yang mempunyai target untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besamya, cenderung membutuhkan alokasi sumber agraria dalam skala besar. Perbedaan skala kepentingan dan kebutuhan tersebut mengakibatkan konflik di antara kedua kelompok kepentingan tersebut. Dengan demikian, konflik yang muncul bukan semata- mata karena langkanya sumber-sumber agraria seperti yang banyak diutarakan berbagai pihak. Dalam banyak kasus, seperti juga yang terjadi di dalam kasus-kasus yang diuraikan didalam buku ini, sumber- sumber agraria yang dibutuhkan oleh kepentingan ckonomi skala besar telah mengambil alih sumber-sumber agraria yang telah dikuasai oleh petani maupun kelompok masyarakat adat. Proses pengambil- alihan itu umumnya difasilitasi oleh fasilitas-fasilitas pengalihan hak atas sumber-sumber agraria yang disediakan oleh negara.

Uraian singkat di atas merupakan gambaran singkat tentang corak konflik agraria di Indonesia di masa Orde Baru, yang konfliknya tidak lagi terjadi antara petani miskin dan/atau tak bertanah dengan petani kaya atau tuan tanahla. Pada 30 tahun terakhir abad XX tersebut pola konflik agraria dapat dilihat sebagai perseteruan antara penduduk setempat (petani/petani tak bertanah, nelayan dan satuan-satuan masyarakat adat) dengan pihak lain yang hendak memanfaatkan sumber-sumber agraria sebagai media untuk menanamkan modalnya. Perseteruan kepentingan ini pun kemudian semakin tajam karena negara, yang mestinya menjadi pelindung seluruh rakyat Indonesia, kemudian menjadi lawan sengketa penduduk setempat karena justru lebih berpihak kepada penanam modal. Negara memberikan ijin kepada kelompok-kelompok yang menanamkan modalnya di atas wilayah-wilayah yang umumnya merupakan wilayah penguasaan atau kegiatan procluksi penduduk setempat. Dengan kata lain, watak dari kontlik agraria di Indonesia sekarang sudah berubah menjadi konflik vertikal ketiinbang konllik horisontal, atau konflik antara petani/rakyat dengan kekuatan modal atau negara, aiau konflik antar petani/rakyat dengan kekuatan modal yang beraliansi dengan negara. Bahkan konflik agraria di Indonesia bersifat multi-dimensional yang tidak bisa dipahami hanya sebagai persengketaan agraria *an sich*, karena konflik ini adalah pucuk gunung es dari beragam jenis konflik lainnya yang juga mendasar seperti konflik antar sistem ekonomi (kapitalis versus subsistensi), konflik mayoritas-minoritas, konflik antara “masyarakat modern" versus “masyarakat adat", konflik antara Negara dengan Warga

Negara, konflik antar sistem ekologi (ekosistem *versus* industrialisme), konflik antara sistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik versus sistem pengetahuan "asli"), konflik antar budaya (budaya "modern" *versus* "budaya asli"), serta konflik dalam relasi gender. Corak konflik semacam ini tampak jelas menimbulkan satu pola konflik yang khas dibandingkan dengan pola konflik yang terjadi antara petani (tak bertanah atau bertanah sempit) versus petani (kaya atau bertanah luas).[245]

Corak dan pola konflik sumber-sumber agraria di masa Orde Baru memiliki hubungan erat dengan tiga hal, yaitu:

1. Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal - baik modal domestik maupun intemasional;
2. Watak otoritarianisme dari pemerintahan Orde Baru; dan
3. Berubahnya strategi dan orientasi pengembangan sumber-sumber daya agraria dari strategi agraria yang populis (membangun masyarakat sosialis) menjadi strategi agraria yang kapitalistik (mengintegrasikan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari perkembangan kapitalisme intemasional).

Ketiga hal ini, seperti diuraikan di dalam Memorandum Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tersebut, melahirkan suatu corak dan pola sengketa sebagai berikut:

1. Sengketa agraria karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dieksploitasi secara masif.

[50] Hilma Safari, Restu Achmaliadi, dan Albertus Hadi Pramono, *Menuju Demokratisasi Pemetaan,* http://www.jkpp.org/downloads/01.%20Pendahuluan.pdf.

2. Sengketa agraria akibai program swasembada boras yang pada pmktiknya mcngakibatkan penguasaan tanah lerkonsentrasi di satu tangan dan inembengkaknya jumlah petani tak bertanah, serta konflik-konflik yang bersumber pada keharusan petani untuk menggunakan bibit-bibit unggul maupun masukan-masukan non organik seperti pcstisida, pupuk urea, dan sebagainya.
3. Sengketa agraria di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan Hak Guna Usaha maupun karena pembangunan perkebunan-perkebunan inti rakyat (PIR) dan program sejenisnya, seperti Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI).
4. Sengketa akibat penggusuran-penggusuran di atas lahan yang hendak dimanfaatkan untuk industri pariwisata, real estate, kawa- san industri, pergudangan, pembangunan pabrik, dan sebagainya.
5. Sengketa agraria akibat penggusuran-penggusuran dan pengambil alihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.
6. Sengketa akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung, dan sebagainya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan.
7. Sengketa akibat penutupan akses masyarakat untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria non- tanah (perairan, udara, dan isi perut bumi) dan menggantikannya dengan hak-hak pemanfaatan terbatas untuk sekelompok kecil orang atau perusahaan tertentu meskipun sumber-sumber agraria tersebut bcrada dalam kawasan yang selama ini menjadi bagian dari kawasan tenurial lokal dari masyarakat setempat atau merupakan kawasan bebas.[246]

C. KARAKTERISTIK KONFLIK DAN PENYELESAIANNYA

Berkaitan dengan kondisi konflik horizontal di Maluku Utara, dapat diuraikan sebagai berikut. Potensi sumberdaya alam telah menyebabkan korban dalam masyarakat, tidak hanya harta benda yang diambil oleh perusahaan, akan tetapi nyawa pun menjadi taruhan demi mempertahankan sejengkal hak yang tidak diakui oleh pemerintah dan perusahaan. Tidak ada perubahan yang berarti dengan kehadiran NUM di Kao Malifut, jusiru dengan keberadaan mereka sekarang ini, telah mengganggu dan bahkan merubah kebiasaan komunitas masyarakat adat yang selaina ini dijunjung tinggi.

1. Kronologis Konflik: antara NHM dengan Konflik Maluku Utara

Maluku Utara inerupakan dacrah konflik bernuansa agama, antara pemeluk agama Islam dan Kristen pada tahun 1999 dengan menimbulkan korban yang cukup

---

" Hilma Safari, Restu Achmaliadi, dan Albertus Hadi Pramono, *Menuju Demokratisasi Pemetaan,* Jaringan Kerja Pcmetaan Panisipatif (JKPP), hup:// www.jkpp.org/downloads/01.%20Pendahuluan.pdf.

banyak. Bila ditelusuri akar per- masalahan konflik, maka keberadaan NewCrest (PT. NHM) dianggap telah mengambil bagian dalam penyebab terjadinya konflik antara Muslim dan Kristen, karena awal kerusuhan di Maluku Utara berada di kawasan di mana perusahaan PT. NHM berada. Tetapi perusahaan menyangkal hal ini, meskipun mereka membenarkan penggunaan pesawat helikopternya oleh militer Indonesia saat konflik berlangsung[247]. Pada pertengahan Januari 1999, warga Pulau Halmahera, menyandera helikopter yang dioperasikan NHM ketika sedang parkir di Bandara Sultan Babullah Ternate. Mereka yakin bahwa heli tersebut sering dipakai menyuplai amunisi bagi warga Kecamatan Kao untuk menyerang warga Kecamatan Jailolo. Yang jelas, setelah konflik itu terjadi, ratusan orang membakar kantor Newcrest[248].

Sebenamya sebelum konflik bernuansa agama di Maluku Utara, benih-benih konflik dalam perebutan sumber daya alam telah mulai dirasakan oleh mayarakat di sekitar tambang emas (baca NHM). Sejarah keberadaan masyarakat tersebut terdiri dari dua komunitas, yakni masyarakat asli yang berada di Kecamatan Kao, dan masyarakat pendatang (dalam Maluku Utara) yang berada di sekitar kecamatan Malifut akibat dari meletusnya Gunung Kie Besi (Gunung Makian) pada tahun 1975. Kehidupan masyarakat pada saat itu diperoleh dari pendapatan mereka dicukupi dari laut, kebun (palam cengkeh, kelapa, langsat dan lainnya), berburu dari hutan dan sungai untuk minum, kehidupan masyarakat rukun. Pada tahun 1996 Perusahaan melakukan eksplorasi di tanah masyarakat adat Soa Pagu[249]. Perusahaan lalu membangun sarana-sarana pertambangan di atas tanah masyarakat adat Soa Pagu tanpa pemberitahuan dan ganti rugi kepada masyarakat.

[52] Mining Monitor - MPI, Volume 5 No. 1 Maret 2000.

" JATAM, *Mengeruk Emas Menambang Bencana*, 2002, p. 3.

[54] Di Kecamatan Kao terdapat 4 (empat) suku yakni Suku/Soa Pagu, Suku Boeng, Suku Kao dan Suku/Soa Modole. Wawancara dengan Kepala Suku Kao. Tanggal 4 Januari 2006 di Kao.

Tindakan sewenang-wenang tersebut menimbulkan kenia- rahan masyarakat dengan melakukan demonstrasi berulang sejak tahun 1998, akhirnya perusahaan bersedia melakukan perundingan. Setelah 3 kali perundingan PT. NHM bersedia memenuhi tuntutan masyarakat lewat pemberian bantuan pendidikan, kesehatan, perusahaan harus mensejahterakan masyarakat, serta mengambil tenaga kerja lokal, namun faktanya tidak satupun tuntutan tersebut dipcnuhi.

Setelah 6 (enam) bulan berproduksi pada tahun 1999 tcrjadi konflik antara masyarakat (Kecamatan Kao dan Malifut di wilayah NHM)/[5] terindikasi akibat perlakukan diskriminatif perusahaan yang memicu terjadinya konflik antar penduduk pada dua kecamatan tersebut. Konflik yang terjadi dipakai alasan oleh PT. NHM untuk melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) secara sepihak kepada 117 orang tenaga kerja lokal dengan alasan perusahaan harus menghentikan produksi karena keadaan kahar (Force *Majuere).* Namun ternyata konflik tidak membuat penghentian produksi PT. NHM, karena sementara rakyat masih dalam suasana konflik dan berada di daerah pengungsian, Pl'. NHM dengan aman meneruskan operasinya dengan merekrut karyawan dari Manado Sulawesi Utara. Pada kesempatan yang sama perusahaan juga sempat membangun bandara di atas tanah masyarakat desa Dum-Dum (saat itu masih di pengungsian) dengan harga sangat murah sekitar Rp 250/m^{250}.

Menyadari kebohongan yang dilakukan oleh PT. NHM dengan merekrut karyawan dari luar, maka pada tanggal 22 September 2000 memicu kemarahan karyawan lokal yang di PHK dengan melakukan demonstrasi ke kantor Bupati Maluku Utara di Ternate. Atas dasar tuntutan masyarakat, pada tanggal 28 September 2000 Bupati Maluku Utara mengeluarkan surat yang ditujukan ke General Manager PT. NHM di Gosowong, yang mendesak perusahaan agar menerima kembali pekerja lokal yang sebelumnya telah di PHK sepihak, namun sama sekali perusahaan tidak pemah menindak-lanjuti isi surat tersebut.

Perjuangan masyarakat tidak berhenti, demonstrasi karyawan lokal PT. NHM dilakukan berulang-ulang agar tuntutan mcreka dapat diakomodir, sehingga pada tanggal 23 Oktober 2000, Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Maluku Utara melalui suratnya Nomor 1.186/w.24/ K.2/2000 mengeluarkan surat keputusan yang meminta agar tenaga

[5] Tahun 1999 Konflik yang terjadi membuat masyarakat Malifut terpaksa mengungsi ke Ternate sedangkan 3 desa yang berdekatan dengan Malifut mengungsi ke Kecamatan Kao.

kerja lokal dikembalikan dalain status karyawan permanen PT. NUM. Untuk jelasnya kutipan surat Departemen Tenaga Kerja scbagai berikut:

> Sehubungan dcngan belum adanya kepastian tcntang dipekerja- kannya kembali karyawan parmanen dari Kecamatan Kao dan Kecamatan Malifut serta berbagai tuntutan yang disampaikan oleh karyawan tersebut, maka diinstruksikan kepada saudara untuk segera mcngembalikan tenaga kerja dari luar daerah (AKAD) yang direkrut berdasarkan waktu untuk digantikan oleh tenaga kerja lokal. Diminta pula bahwa pengembalian tenaga AKAD tersebut paling lambat sampai dcngan tanggal 10 Nopember 2000.

Surat Departemen Tenaga Kerja Maluku Utara, kemudian disikapi oleh PT. NHM dengan menyebutkan bahwa akibat implikasi yang serius atas instruksi-instruksi Disnakertrans, sedang diper- timbangkan oleh senior manajemen baik yang ada di Indonesia maupun yang berada di Australia. Lagi-lagi surat Departemen Tenaga Kerja belum mampu memperkerjakan kembali karyawan lokal yang dirumahkan. Pada tanggal 18 Februari 2001 karyawan lokal kembali melakukan demonstrasi ke Bupati Maluku Utara, akhirnya tanggal 20 Februari 2001 berhasil memaksa perusahaan dan Bupati Maluku Utara duduk bersama melakukan perundingan dengan mantan pekerja lokal. Hasil perundingan tersebut, perusahaan NHM bersedia untuk memanggil kembali mantan karyawan, dan pada tanggal 5 Juli 2001 mantan pekerja lokal yang sementara berada di Ternate dan sekitamya dipindahkan ke Malifut dan diminta menunggu selama 3 bulan sebelum ada panggilan dari perusahaan. Berdasarkan hasil pertemuan antara pihak karyawan, Muspida Kabupaten Maluku Utara dan pihak perusahaan menyepakati untuk melakukan pembayaran sesuai jadwal pergolongan mulai tanggal 1 Januari sampai dengan Maret 2001. Pembayaran tersebut dilakukan setiap tanggal 3 bulan berjalan di kantor Perwakilan PT. NHM[36]. Sampai batas waktu yang dijanjikan, PT. NHM tidak pernah melakukan pemanggilan, bahkan PT. NHM memaksa mantan pekerja lokal membuat pernyataan mengundurkan

[56] Kesepakatan ini berdasarkan hasil pertemuan tanggal 14 Februari 2001 yang dihadiri oleh Safrin dan Kasri Piga (Karyawan), Terry Piel dan Stenli (PT.NHM) Gahral Syah (Bupati Maluku Utara), Kamil Soamole (Kandepnaker) dan Ajun Kombes Drs. Zulkarnain (Kapolres Maluku Utara) tertanggal 14 Februari 2001, selain memberikan pembayaran gaji, perusahaan juga bersedia untuk menerima karyawan lokal sebagai karyawan permanen.

diri secara sukarela *(survulus)* sampai batas waktu 3OJuni 2002 dengan alasan perusahaan tidak lagi berproduksi.

Pennintaan pengunduran diri tersebut ditolak oleh mantan pekerja dan perusahaan NHM mengeluarkan surat wajib pengunduran diri. Kondisi tersebut direspon oleh Pemerintah Daerah, sehingga pada tanggal 31 Juli 2002 Pemerintah Maluku Utara mengeluarkan surat yang meminta PT. NHM menyelesaikan hak-hak pekerja lokal akibat

perlakuannya, tetapi seperti yang telah dilakukan sebelumnya, perusahaan tetap tidak menghiraukan seruan tersebut, malah dengan surat No. 024/HR/VI1/2000 tertanggal 31 Desember mengajukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) kepada Panitia Pemutusan Hubungan Kerja Pusat (P4P).

Penutupan perusahan dengan alasan lokasi penambangan tidak lagi mempunyai potensi hanyalah alasan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja lokal, karena pada waktu yang bersamaan, tanpa sepengetahuan masyarakat, perusahaan PT. NHM melakukan usulan untuk ijin beroperasi di kawasan baru yang berada di alas kawasan hutan Toguraci, yang selama ini dilindungi sebagai hutan adat oleh masyarakat adat Soa Pagu[37]. Tanpa sepengetahuan kepada masyarakat perusahaan juga mulai melakukan pembongkaran hutan dan menggali tambang di Toguraci, Donga, Langsat dan Gosowong Utara dengan menggunakan alat berat dan melakukan pengeboran yang dikawal oleh aparat Brimob.

Akibat dari penyelesaian yang berlarut-larut, Ikatan per- saudaraan karyawan lokal PT. NHM mengadu kepada Komnas HAM,[38] dan Depnakertrans,[39] di Jakarta. Ketidakpedulian PT. NHM terhadap tuntutan masyarakat, maka pada tanggal 21-28 Juni 2003, masyarakat kecamatan Kao dan Malifut serta mantan pekerja lokal berjumlah kurang lebih 1600 warga melakukan demonstrasi ke PT. NHM dan menduduki hutan adat Taguraci, bahkan aksi tersebut didukung oleh Wakil Gubemur dan DPRD Maluku Utara untuk tetap menduduki

” Stuktur kelembagaan dan hak masyarakat adat suku Pagu dapat dilihat dalam lampiran 1 disertasi ini.

* Surat Komnas HAM Nomor: 340/Rek/S-Ekosob/IU/05 tertanggal 03 Maret 2005 yang ditujukan kepada PT. NHM pada intinya meminta penjelasan atas pengaduan masyarakat, sekaligus dapat menyelesaikan kasus tersebut.

” Surat Depnakertrans Nomor: B.63/PHIJSK/II/2006 tanggal 14 Februari 2006 yang ditujukan kepada PT. NHM untuk mempekerjakan kembali mantan karyawan yang sampai saat ini belum kembali dipekerjakan.

lokasi penambangan."' Seininggu kemudian untuk mengheniikan pendudukan, PT. NUM inenyampaikan akan memenuhi tuntutan, masyarakat menerima dan mau menghentikan pendudukannya untuk sementara waktu, guna melakukan negosiasi. Kemudian pada 23 September 2003 terjadi pertemuan segitiga antara masyarakat, pemerintah Kabupatan Halmahera Utara, Haimahera Barat, dan PT. NHM, tetapi pertemuan berakhir tanpa penyelesaian karena Bupati dan PT. NHM saling menyalahkan, sementara suara masyarakat tidak didengar. Bupati Halmahera Utara berjanji akan melaksanakan pertemuan kedua yaitu minggu pertama bulan Oktober 2003, tetapi pertemuan tidak pernah terlaksana. Akhirnya sekitar ±12.000 orang warga masyarakat kembali melakukan pendudukan secara damai di lokasi Toguraci dan meluas ke Langsat, dan Donga.

Pendudukan masyarakat tidak bertahan lama, karena pada tanggal 1 Desember 2003 PT. NHM dengan bantuan kesatuan Brimob melakukan kekerasan kepada sekitar ±1.200 orang yang melakukan pendudukan dan memaksa mereka untuk keluar dari lokasi Toguraci. Kesaksian masyarakat korban kekerasan aparat Brimob di lokasi penambangan Tuguraci disampaikan sebagai berikut:

1. Kami sampai di lokasi Toguraci, kurang lebih 50 orang anggota Brimob menyuruh kami duduk. Kemudian kami dipukuli dengan senjata mereka. Setelah Danton Brimob datang dan memukul kami serta mengeluarkan pistolnya lalu menembak ke arah sela- sela kaki sebanyak tiga kali dan tembakan keempat itu menjurus langsung ke sasaran dengan jarak 3 meter mengenai *testa* (kening) Rusli Tungkapi dan korban terjatuh. Kata Danton Brimob Ipda Badaruddin: "Daripada satu orang korban lebih baik kalian semua harus dibunuh", lalu Danton saling merampas senjata dengan anak buahnya.[4]'
2. Dari Kobok kemudian kami menuju lokasi Toguraci. Kami dihadang 2 orang anggota Brimob yang membawa senjata. Setelah

*° Pada tanggal 18 Juli 2003 Tokoh-tokoh masyarakat Kecamatan Kao dan Malifut serta mantan pekerja lokal PT. NHM mengadukan masalahnya kepada Wakil Gubemur Maluku Utara di Ternate. Wakil Gubemur menyarankan masyarakat untuk terns menduduki kawasan PT. NHM. Sama halnya dengan Wagub, pada tanggal 29 Juli 2003 Tokoh-tokoh masyarakat Kecamatan Kao dan Malifut serta mantan pekerja lokal PT.NHM melakukan *bearing* dengan DPR Provinsi Maluku Utara di Ternate. DPRD Provinsi Maluku Utara menyuruh masyarakat untuk tems menduduki kawasan Toguraci.

*' Kesaksian Sdr. Daud Musa (52) desa Dum-dum Tawai Kecamatan Malifut, Kabupaten Halmahera Utara, hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004. sampai di lokasi Toguraci kami disuruh duduk dan 20 inenit kemudian ada 4 buah mobil, di dalamnya terdapat anggola Brimob dan Dantonnya. Tanpa bcrdialog, kami langsung dipukul dan ditendang, serta diinjak sehingga kami terguling-guling. Kami kemudian disuruh duduk kembali, lalu Danton Brimob mencabut pistolnya menembak ke arah sela-scla kaki kami scbanyak 2 kali dan tcinbakan yang ketiga mengcnai kepala Rusli Tungkapi dan langsung mati. Kami semua lalu dibawa kc pos kcamanan PT. Nusa Halmahera Mineral (NHM) dan dipukuli kembali dan ditelanjangi. Beberapa saat kemudian istri-istri kami

berunjuk rasa mcnuntut pembebasan kami.[251]

3. Kami melakukan aksi atas kehadiran PT. NHM, karena selama bcroperasi di daerah kami, tidak ada kenyamanan dan kesejahteraan dalam kehidupan, malah kesengsaraan, serta hak- hak rakyat sudah dicabut. PT. NHM sendiri itu belum mendapatkan ijin akan tetapi kenapa hutan lindung (hutan adat) kami itu sudah dibabat dan digunduli di mana tanpa melakukan konfirmasi dcngan kami sebagai masyarakat setempat".[252]
4. Saya waktu itu dibawa oleh Brimob dari Toguraci kc pabrik perusahaan dengan mobil PT. NHM, bersama Asrul yang pada saat itu dalam keadaan pingsan. Di sana saya bertcmu dcngan staf senior PT. NHM dan saya katakan kepadanya: "Selamat, kamu membunuh masyarakat, tapi dia tidak menjawab, hanya tertawa. Mungkin dia belum tahu ada orang ditembak, kemudian saya dibawa dengan helikopter PT. NHM ke Pokes Ternate."[253]

5. Waktu kami naik di lokasi langsung dipukuli, saya sendiri dipukuli dengan senjata dan ditendang serta keadaan saya pada saat itu tidak sadar selama 6 jam. Padahal kami sama sekali tidak melakukan tindakan anarkis dengan massa sebanyak 200 orang[254].

---

[251] Kesaksian Sdr. Barto (42), pctani dan Tokoh masyarakat Dcsa Dum-Dum Pantai, Kecamatan Jailolo Kabupaten Halmahera Barat, hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004.

[252] Kesaksian Fahri Yamin (27), tokoh pemuda dan perwakilan masyarakat Desa Ngofa Kiyaha Kecamatan Malifut Kabupatcn Halmahera Utara, hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004.

[253] Kesaksian Reynold Simanjuntak (26), dari Halmahera Utara hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004.

[43] Kesaksian Sdr. Asrul H. Suhaibun (26) tokoh pemuda dan perwakilan masyarakat Desa Dum-Dum Taolas, Kecamatan Malifut, Kabupaten Halmahera Utara, hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004.

6. Sebelum kehadiran PT. NUM, kehidupan kami dari niata pen- caharian di laut dan di darat sangat melimpah. Suasana kehidupan pun sangat tenteram, akan tetapi setclah beroperasinya PT. NUM keadaan masyarakat sangat susah seperti sekarang ini.[255]
7. Kami sebagai masyarakat sangat tidak setuju dengan tindakan- tindakan seperti hal di atas dan saya selaku tokoh adat dan tokoh agama menghimbau kepada pihak pemerintah harus ada pem- baruan hidup dan pertaubatan kalau mau negara kita ini aman, karena tidak adanya keadilan serta kejujuran bahkan penindasan yang terlihat[256].

Kondisi di atas menimbulkan demonstrasi besar-besaran dilakukan dengan menggalang aliansi strategis dengan beberapa perguruan tinggi pada tanggal 4 Desember 2003 (Yayasan Padamara, Universitas Khairun, STAIN Ternate, dan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara) melakukan demonstrasi bersama masyarakat di lokasi perusahaan guna mendesak perusahaan segera memenuhi tuntutan masyarakat, diantaranya agar perusahaan merehabilitasi lokasi Toguraci. Hal yang sama juga dilakukan pada tanggal 6 Desember
2003 berlokasi Kantor Gubernur Maluku Utara yang mengakibatkan 2 orang perwakilan diperiksa oleh Wakapolres Maluku Utara.

Penyelesaian berlarut dalam kasus NHM dimanfaatkan oleh masyarakat untuk melakukan penambangan rakyat di sekitar lokasi tambang. Sambil menunggu kepastian dari pemerintah terhadap perpanjangan ijin operasional PT. NHM, pada selasa, tanggal 6 Januari
2004 masyarakat Adat Kao dan Malifut mendapat kepastian bahwa PT. NHM bclum mendapat ijin dari Dephut dan DPR RI untuk membuka hutan lindung dan hutan adat Toguraci, masyarakat kembali melakukan pendudukan di areal hutan adat yang sudah ditebang habis dan digali oleh perusahaan sejak bulan Mei 2003- Sekitar 850 orang masyarakat Adat Kao dan Malifut tanggal 7 Januari 2004 mulai berkumpul di sekitar kawasan Toguraci.

Sejak pagi masyarakat mulai berjalan memasuki kawasan hutan Toguraci untuk melakukan aksi pendudukan damai. Temyata di lokasi
telah bersiap sekitar 100 aparat Brimob. Setelah masyarakai berkumpul di kawasan Toguraci, Komandan Pieton (Danton) Brimob, meme- rintahkan masyarakai untuk duduk ditempat dan tidak melakukan aksi yang anarkis. Selanjutnya Danton menyampaikan bahwa masyarakai harus segera meninggalkan lokasi berdasarkan perintah Kapolres dan perintah dari pusat. Masyarakat menolak perintah tersebut dan memilih tetap menduduki lokasi sampai tuntutan mereka agar PT. NHM hams menyelesaikan masalah-masalah

[255] Kesaksian Darius Kano (38), masyarakat Desa Dum-Dum Pantai Kecamatan Jailolo, Kabupaten Halmahera Barat, hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004.

[256] Kesaksian Yance Namaotemo (40) tokoh agama serta tokoh adat dari Desa Tombaru, Kecamatan Kao, Kabupaten Halmahera Utara, hasil Investigasi Walhi tanggal 24 -27 Januari 2004.

yang terkait dengan lokasi tambang di Gosowong dan PT. NHM tidak melakukan penambangan di hutan Toguraci.

Tuntutan masyarakat tersebut tidak direspon oleh aparat hukum, dan alas penolakan tersebut dijawab oleh aparat (Danton) dengan tembakan ke arah masyarakat. Akibat dari kejadian tersebut menimbulkan seorang warga masyarakat ditembak di kepala dan meninggal di tempat. Kekerasan terus berlanjut, masyarakat dipertontonkan dengan tindakkan penyiksaan dan pemukulan yang dilakukan oleh aparat hingga pingsan dan dibawa ke klinik perusahaan. Kemudian yang bersangkutan menjadi tahanan Pokes Maluku Utara di Ternate. Sedangkan jenazah korban yang tewas[257], dievakuasi di RSU Chasan Bousori Ternate.

Selain Asrul yang ditahan oleh Pokes Maluku Utara, terdapat 5 orang warga ditangkap dan ditahan di Pokes iMaluku Utara di Ternate[258]. Di Lokasi penambangan, penangkapan terns berlanjut sekitar 250 orang warga dibawa ke Pos Halilintar[259] oleh Brimob. Saksi mala menyatakan bahwa masyarakat juga dipukuli saat digiring ke Pos Halilintar, yang merupakan pos pengaman pertama PT. NHM. Jarak antara hutan Toguraci dan pos Halilintar adalah sekitar 8 km. Melihat penangkapan tersebut sekitar 200 orang ibu-ibu segera

« Warga desa yang ditembak bemama Rusli Tungkapi, umur 30 tahun yang beralamat di Desa Dum-Dum Pantai yang dievakuasi ke RSU Chasan Bousori Ternate. Kasus ini tidak diproses lebih lanjut oleh aparat kepolisian.

[258] Edmond , ± 37 th, kepala desa Dum-Dum pantai; Pendeta Yakobus Namotemo, ± 50 th, kepala suku Pagu; Reynold Simanjuntak (mantan karyawan PT. NHM, anggota Tim 13), ± 30 th; Fachri Yamin (anggota tim 13), ± 26 th; Jafar (mantan karyawan PT. NHM), ± 31 th, dan Asrul (anggota Tim 13), 30 th.

[w] Pos halilintar adalah pos polisi yang dibangun oleh PT. NHM disekitar lokasi penambangan dengan tugas utama untuk menjaga keamanan perusahaan, juga melakukan patroli dan pengejaran terhadap para penambangan liar/rakyat. Pos ini pasca kerusuhan ditempati oleh pasukan Marinir, dan kemudian setelah dicabutnya Status Darurat Sipil di Maluku Utara ditempati oleh Pasukan Brimob BKO dari Pokes Ternate.

berunjuk rasa di pos Halilintar mendesak Briinob membebaskan warga yang ditangkap. Akhirnya warga dilepaskan oleh Briinob. Setelah jam 10.00 - 12.00 siang niasyarakat berangsur-angsur meninggalkan kawasan Toguraci inenuju kawasan sekitar sungai Tabobo yang berjarak sekitar 7 kin dari Toguraci.

Setelah NHM diberikan ijin operasi oleh Pcmerintah melalui Perpu No. 1 tahun 2004 dan Kcpres No. 41 tahun 2004, untuk melaku- kan penambangan di atas hutan lindung di Provinsi Maluku Utara, reaksi masyarakat kembali dilakukan untuk mcminta dipekerjakan kembali tenaga kerja lokal. Rapat dengar pendapat tanggal 16 Mei 2005 antara komisi E DPRD Provinsi Maluku Utara dengan Dinas Tenaga Kerja dan Trasmigrasi serta Karyawan terungkap bahwa masalah pemutusab hubungan kerja oleh PT. NHM teiah terjadi sejak tahun 2000 sedangkan langkah-langkah yang teiah diambil oleh Disna- kertrans untuk menyelesaikan masalah tersebut dengan memper- temukan pihak perusahaan dan karyawan. Saat itu teiah ada kesepaka- tan diantara kedua belah pihak terutama tenaga kerja teiah menandata- ngani surat pernyataan bersedia di PHK. Setelah diteliti surat pernyataan PHK, komisi E menemukan kejanggalan dan ada indikasi rekayasa, karena surat tersebut dibuat dan ditandatangani pada saat Maluku Utara dalam situasi konflik *(force majuere).* Hal yang sama juga disampaikan oleh Disnakertrans bahwa proses PHK yang dilakukan oleh NHM tidak sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan.

PT. NHM dalam keterangannya di depan Komisi E DPRD Provinsi Maluku Utara pada tanggal 20 Mei 2005 dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Pada bulan Januari tahun 2005 PT. NHM pada saat itu dalam keadaan *emergency* karena terjadi kerusuhan di Maluku Utara dan oleh perusahaan berusaha untuk melindungi karyawan dengan cara mengevakuasi karyawan ke daerah yang lebih aman (Ternate). Karena pada saat itu keadaan belum juga pulih, maka oleh pihak perusahaan melakukan kesepakatan dengan karyawan sebanyak 117 orang dengan menandatangani surat kesepakatan bersama dan disetujui oleh Disnakertrans.
2. Pada tahun 2001 PT. NHM teiah melakukan panggilan kembali kerja sebanyak 2 (dua) kali serta mengirim surat panggilan kepada karyawan melalui Camat Makian untuk memanggil karyawan- karyawan tersebut sesuai nama dalam surat pemanggilan tersebut. Tetapi dari 117 karyawan yang dipanggil, terdapat 78 orang yang berasal dari Kecamatan Kao dan Malifut teiah kembali bekerja, sedangkan sisanya sebanyak 39 orang tidak kembali bekerja sehingga posisinya diganti oleh pekerja yang barn.
3. Karena jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan kurang, sementara produksi perusahaan harus tetap bcroperasi, niaka didatangkan karyawan dari luar. Tidak kembalinya karyawan lokai karena sebagian mereka telah menjadi Pegawai Negcri Sipil dan scbagian lagi telah mendapatkan modal usaha dari PT. NHM mclalui program *Micro Loans.*
4. Terhadap karyawan yang sampai saat ini belum kcmbali, pihak perusahaan meminta waktu 2 (dua) minggu untuk mempertim- bangkan apakah permintaan ini

diterima kembali atau tidak.

5. PT. NHM berhak menggunakan haknya melalui jalur hukum se- bagai altematif jika usulan tindak lanjut ini tidak memuaskan.[260]

Menindak-lanjuti pertemuan sebelumnya, PT. NHM bersedia menyelesaikan masalah tenaga kerja sesuai peraturan ketenaga-kerjaan yang berlaku dan menjadikan komisi E DPRD Provinsi dan Disnakertrans sebagai fasilitator dalam penyelesaian masalah. Usulan yang disampaikan PT. NHM dalam penyelesaian kasus yakni, jika harus dipekerjakan kembali eks karyawan tersebut yang belum pemah kembali bekerja di PT. NHM sejak pemberian pesangon tahun 2000 dengan syarat:

1. Tidak terlibat dalam kegiatan-kegiatan penambangan tanpa ijin (PETI).
2. Merupakan eks karyawan yang berasal dari Kecamatan Kao dan Malifut sesuai dengan surat edaran Bupati KDH II Maluku Utara nomor 360/2086 tertanggal 27 November 1999 perihal karyawan yang berasal dari Kecamatan Kao dan Malifut.

3- Tidak ada tuntutan apapun setelah dipekerjakan kembali sesuai posisi yang tersedia saat ini dan dipekerjakan sebagai karyawan kontrak waktu tertentu sampai proyek Toguraci selesai pada tanggal 31 Mei 2006.

4. Perusahaan akan menyediakan fasilitas transportasi dari dan ke rumah karyawan di kecamatan Kao dan Malifut dan tinggal di luar *Camp*.

[260] Surat yang disampaikan oleh William John Blake (GM) PT. NHM Gosowong Nornon 283/NHM-GSW/DJ-GM/JB-Govt/2005 yang disampaikan oleh Perwakilan PT. NHM (mewakili GM) pada rapat dengar pendapat dengan DPRD Malut dan Disnakertrans tanggal 30 Juni 2005 di Ternate.

Tawaran yang disampaikan oleh perusahaan kemudian ditolak oleh DPR!) dan karyawan, karena pada prinsipnya PCmerintah Daerah dan DPRD menginginkan agar seluruh karyawan dapat dipekerjakan kembali. Selain itu Pemerintah Daerah juga meminta agar kantor perwakilan PT. NUM harus dibuka di Ternate, karena selama ini perusahaan hanya membuka kantor cabang di Manado Sulut sedangkan di Maluku Utara hanya dibuka perwakilan kantor cabang, ini berarti pihak perusahaan NHM telah menyalahi kontrak kerja yang dalam Pasal 3 menyebutkan, bahwa apabila perusahaan mendirikan kantor pusat di luar wilayah provinsi di mana wilayah kontrak karya berada, maka perusahaan harus mendirikan kantor perwakilan/penghubung di ibukota provinsi tersebut. Selain itu diwajibkan kepada Disnakertrans untuk melakukan pengecekan kebenaran terhadap 79 orang eks karyawan yang oleh pihak PT. NHM telah menerima bantuan. Menurut eks karyawan bahwa dari 117 orang tenaga kerja, sebanyak 34 orang telah dipekerjakan kembali melalui 2 (dua) tahap yakni dengan mengajukan lamaran baru dan dengan cara pemanggilan kembali oleh PT. NHM melalui kontrak kerja selama 3 (tiga) bulan. Sedangkan data 79 orang yang disebutkan oleh PT. NHM adalah karyawan yang mengungsi, bukan yang telah dipekerjakan kembali.

Untuk mengantisipasi kebuntuan proses negosiasi antarpihak, maka dilakukan pertemuan pada tanggal 30 Juni 2005 dan menghasilkan kesepakatan yang dituangkan dalam rekomendasi Komisi E DPRD Nomor: 2/Kom-E/2005 tertanggal 18 Juli 2005, yang pada intinya bahwa 117 karyawan PT. NHM harus dipekerjakan, dan diberikan hak-haknya sesuai mekanisme dan Undang-Undang yang berlaku serta sebelum bulan Agustus 2005 PT. NHM harus membuka cabang di Ternate. Pada tanggal 18 Agustus 2005 Disnakertrans kembali menyampaikan surat Nomor: 560/871/DTT-MU/VI11/2005 tentang mempekerjakan kembali mantan karyawan PT. NHM yang pada intinya menyampaikan perbedaan data karyawan yang belum dipekerjakan. Dalam surat ini disampaikan bahwa terdapat 60 orang dari 117 orang eks karyawan yang perlu dan segera untuk dipekerjakan kembali. Dukungan untuk dipekerjakan kembali para karyawan juga dilakukan oleh beberapa LSM lokal[52] maupun nasional

[M] Surat Makuwaje Nomor: 27/K/Div-JA/Makuwaje/05, tertanggal 26 Juli 2005 . Surat Ngongano Istitut Maluku Utara tertanggal 14 Mei 2005. (LSM Lokal)

(LBH)[261], serikal pekerja[5], DPR Pusat"

Hasil pertemuan dan rekomendasi dari Pemerintah Daerah, dalam hal ini Disnakertrans Provinsi Maluku Utara serta DPRD Provinsi Maluku Utara dengan pihak PT. NHM dan *eks* karyawan, pada akhirnya tidak satupun kesepakatan tersebut yang diterima dan dilakukan oleh PT. NHM Kalaupun ada kesepakatan, itu hanyalah akal-akalan dari perusahaan karena pada akhirnya permasalahan karyawan tersebut diajukan untuk dilakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) kepada P4P (Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan). Hal ini menunjukkan bahwa pertemuan yang dihadiri oleh PT. NHM dan merumuskan kesepakatan-kesepakatan hanyalah upaya untuk mengulur-ulur waktu, karena pada saat yang bersamaan pihak PT. NHM menunggu hasil pengajuan pemutusan hubungan kerja kepada P4P. Tindakan PT. NHM ini juga menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD di mala perusahaan tidak memiliki kewibawaan, padahal perusahaan tersebut beroperasi dalam wilayah hukum pemerintahannya. Perusahaan hanya menghormati dan memperhatikan keputusan pemerintah pusat, karena dalam prinsip perusahaan mereka hanya tunduk dan patuh kepada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat yang melakukan penanda-tanganan kontrak kerja. Selain itu juga ada indikasi bahwa secara personal pejabat daerah dan anggota DPRD Maluku Utara telah banyak difasilitasi oleh perusahaan, sehingga tidak memiliki kewibawaan ketika berhadapan dengan perusahaan. Hal yang sama juga dialami oleh pihak keamanan di Maluku Utara. Untuk dana pengamanan, PT. NHM telah mengeluarkan anggaran sebanyak 5 Milyar pertahun*.

Keputusan atas pengajuan permohonan PHK atas karyawan PT. NHM melalui salinan putusan nomor: 52/M/KP4P/2006 tertanggal 9 Januari 2006 yang ditujukan untuk Disnakertrans, PT. NHM dan karyawan pada dasamya menyetujui proses PHK yang telah dilakukan antara perusahan dengan karyawan. Dalam putusan P4P Nomor: 29/ 1923/6-7/XXV/PHK/1-2006 dapat dikutip sebagai berikut:

" Surat Lembaga Bantuan Hukum Jakarta Nomor: 450/SK/LBH/VJ/2004 tertanggal 16 Juni 2004. Surat LKBH-PPS Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta tanggal 21 Juni 2004.

[M] Surat Dewan Pimpinan Pusat Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) Nomor; 993/SK/DPP KSPSI/1I/2006 tertanggal 17 Februari 2006.

" Surat Anggota DPR RI Komisi IX Fraksi Kebangkitan Bangsa (Drs. H. M.Suthisna, MM) Nomor: 03/A.236/DPR Rl/2006

[56] Malut Pos tanggal 5 Maret 2005, p.p.. 1-2.

1. Minimbang bahwa pengusaha dengan sural Nomor: 024/HR/VH/ 2000 (anggal 31 Desember 1999 telah mcngajukan permohonan ijin untuk pemutusan hubungan kerja pekcrja kepada P4P Jakarta melalui Disnakcrtras Provinsi Maluku Utara.
2. Bahwa selelah membaca berkas perkara P4P berpendapat: Bahwa PHK terhadap 117 merupakan PHK masal, maka berdasar- kan pasal 3 ayat 1 UU No. 12 tahun 1964 adalah wewenang P4P. Bahwa pengusaha dengan surat pengajuan PHK dengan alasan keadaan memaksa *(.Force niajeure).* Bahwa pengusaha dan pekerja telah ada kesepakatan yang isinya antara lain:
   a. Bahwa pihak II (karyawan) dapat menerima dan menyetujui pemutusan hubungan kerja (PHK) dengan pihak I (Perusahaan) terhitung mulai tanggal kesepakatan bersama.
   b. Bahwa sehubungan dengan PHK tersebut pihak I akan memberikan kepada pihak ke II untuk pembayaran meliputi uang pesangon, uang kompensasi pengobatan dan perumahan, kompensasi cuti tahunan, dan uang kebijaksanaan *force majeiire.*
   c. Bahwa pihak II dapat memahami dan menyetujui pembayaran tersebut pada poin (b) di atas.
   d. Bahwa dengan telah dibayarkannya tersebut pada poin (b) maka persoalan PHK antara pihak I dan pihak II telah selesai dengan menyeluruh dan pihak pertama dan pihak II tidak akan mengajukan tuntutan-tuntutan apapun dikemudian hari.
   e. Demikian kesepakatan ini dibuat dengan tanpa adanya tekanan pihak lain dan pihak I dan pihak II akan melaksanakan kesepakatan ini dengan sebaik-baiknya.
3. Bahwa P4P setelah meneliti dan mempelajari perkara tersebut, berpendapat belum cukup data ataupun keterangan sebagai bahan pertimbangan untuk menyelesaikan dan memutus perkara ini, maka berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat 1 UU No. 22 tahun 1957 jo pasal 6 PP No. 50 tahun 1957, Panitia Pusat perlu melaku- kan sidang *hearing* untuk mendapatkan data atau keterangan tambahan dari para pihak maupun keberadaan pekerja pada saat itu tidak diketahui secara jelas.
4. Setelah meminta keterangan dari pihak pekerja maupun pihak perusahaan, maka P4P berpendapat sebagai berikut:

   Bahwa sesuai ketentuan dalam pasal 1338 KUHPerdata, maka kesepakatan bersama yang dibuat dan ditandatangani oleh pcnguasa dan pekerja telah ada sail secara hukum dan merupakan Undang-Undang bagi yang membuatnya.

   - Bahwa dengan telah tercapainya persetujuan bersama antara pekerja dan perusahaan dan dengan telah diterimanya uang pasangon dan hak lainnya oleh pekerja sebagaimana tersebut dalam kesepakatan bersama maka Panitia Pusat berpendapat perkara PHK antara karyawan dan perusahaan telah selesai dengan baik dan tidak ada permasalahan lagi.
   - Bahwa namun keinudian atas kesepakatan bersama tersebut telah dipermasalahkan kembali oleh pihak pekerja tentang keabsahannya, karena menurutnya adanya unsur paksaan dan pengusaha pernah berjanji apabila

situasi telah aman pekerja yang di PHK akan dipekerjakan kembali.

- Bahwa Panitia Pusat berpendapat untuk menilai sah tidaknya surat kesepakatan bersama dan tidak dipenuhinya janji oleh pengusaha terhadap pekerja bukan merupakan kewenangan Panitia Pusat melainkan oleh Pengadilan Negeri.

  Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut maka Panitia Pusat menyatakan tidak berwenang menye- lesaikan perkara antara pengusaha dan pekerja.

Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap tenaga kerja lokal telah menjadi perdebatan yang melibatkan semua pihak. Terhadap kasus ini Pemerintah Daerah dan DPRD sampai saat ini belum menemukan jalan keluar untuk menyelesaikan status 117 orang tenaga kerja lokal. Pihak perusahaan dianggap telah melanggar kontrak karya yang mana perusahaan diwajibkan memberikan skala prioritas bagi tenaga kerja lokal dalam perusahaan pertambangan. Seinentara pihak perusahaan PT. NHM dengan data yang dimiliki, menyebutkan bahwa saat ini terdapat 1.267 orang tenaga kerja yang terlibat dalam proses pertambangan. Dari total tersebut, yang bekerja di PT. NHM sebanyak 733 orang yang terdiri dari tenaga kerja lokal sebanyak 379 orang (51,29%), dari luar sebanyak 333 orang dan tenaga kerja asing sebanyak 22 orang.

Sedangkan tenaga kerja yang bekerja melalui kontraktor (mitra perusahaan) sebanyak 534 orang yang terdiri dari tenaga kerja lokal (berasal dari Malut) sebanyak 153 orang (28,65%) dari luar Maluku Utara sebanyak 342 orang dan tenaga kerja asing sebanyak 39 orang. Sehingga dari data tersebut total tenaga kerja yang berasal dari Maluku Utara sebanyak 532 orang atau 41,9 % dari seluruh tenaga kerja yang

ada. Terhadap data tcnaga kerja yang dikemukakan, Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Maluku Utara tidak memiliki data peinbanding yang akurat, padahal bag! tenaga kerja yang hendak bekerja di wilayah Maluku Utara harus dilakukan registrasi olch Disnakcrtrans. Kondisi ini memperlihatkan kepada kita bahwa administrasi tenaga kerja yang ada sangat lemah, dan dengan kelemahan tersebut dapat dimanfaatkan oleh pihak perusahaan dalam memanipulasi data ketenagakerjaan yang dimiliki.

Tabcl 7.
Jumlah Pckerja Lokal dan non Lokal pada PT. NUM Maluku Utara

No.	KUslflkasi	lx>kal	Bukan Lokal	Aslng	Jumlah
1.	Manajemen		12	2	14
2.	Profcsional	3	64	20	87
3.	Teknisi	6	89	-	95
4.	Administrasi	11	40		51
5.	Tenaga Kerja Tcrampil	353	128	-	481
6.	Tenaga Kerja Tidak Terampil	5	-	-	5
7.	Jumlah Tenaga Kerja NHM	379	333	22	733
8.	Jumlah Tenaga Kerja Kontraktor	153	342	39	534
9	Jumlah Seluruh Tenaga Kerja	532	675	61	1267

Somber; *PT. NHM, 2006*

Uraian di atas memberikan pemahaman yang utuh menyangkut eksistensi dan akses karyawan lokal dalam pembangunan pertam- bangan di Maluku Utara. Dalam konteks perlindungan dan akses masyarakat lokal terhadap sumberdaya alam yang dimiliki, temyata masyarakat lokal mendapat tantangan yang luar biasa, dan sampai saat ini tidak pernah ada titik temunya. Masyarakat lokal/adat hanya dijadikan sebagai objek eksploitasi perusahaan dan Pemerintah Daerah dalam kepentingan pribadi dan kelompoknya. Masyarakat dan kepen- tingannya telah tergusur bahkan dihilangkan dengan keberadaan perusahaan, padahal mereka adalah pemilik dari tanah, keterikatan mereka dengan sumberdaya alam telah terjalin sejak nenek moyang mereka.

Menurut penulis, fakta terjadinya konflik di atas menunjukan bahwa masyarakat hukum adat/lokal tidak memiliki nilai tawar dalam pemanfaatkan sumber daya alam tambang, hal ini juga terjadi pada Pemerintah Daerah yang tidak dapat bertindak lebih untuk melakukan perlindungan preventif apalagi represif terhadap masyarakatnya, karena ketergantungan yangcukup besar pada perusahaan. Lemahnya kedudukan masyarakat disebabkan karena periakukan perusahaan yang hanya menghormati pihak pemberi ijin—pemerintah pusat. Anggapan ini telah melahirkan tindakan anarkhis dan kesewenang-wenang yang dialami masyarakat.

2. Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Konflik

Konflik yang terjadi diakibatkan oleh kepentingan pihak-pihak yang tidak terakomodir dalam suatu tujuan. Untuk itu para pihak sangat berperan dalam menciptakan konflik maupun dalam upaya pencegahan dan penyelesaian konflik yang timbul. Dalam kasus PT. NHM dengan masyarakat adat, terdapat pihak-pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dengan peran yang dimainkan antara lain:

a. Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemerintah pusat memainkan peranan yang sangat penting dalam proses penandatanganan *Contract of Work* selanjutnya di singkat COW. Pada masa Orde Bam berkuasa lahirlah persetujuan COW antara Pemerintah Pusat dengan PT. Nusa Halmahera Mineral. Melalui sural Nomor: B.143/Pres/3/1997 Tanggal 17 Maret 1997 Presiden Soeharto memerintahkan kepada Menteri Pertambangan dan Energi untuk melakukan proses sekaligus mewakili pemerintah Indonesia dalam penandatanganan COW Nomor: C2-2998 HT.01011 tahun 1997[262].

Kondisi ini didukung oleh penciptakan kebijakan peraturan perUndang-Undangan dalam bidang ekonomi agar investasi asing dapat sebanyak-banyaknya menanamkan modalnya di Indonesia. Undang-Undang investasi yang disetujui oleh pemerintah pada saat itu menawarkan sebuah insentif yang kuat untuk perusahaan-perusahaan multinasional agar menjalankan usahanya di Indonesia, dan merupakan bentuk utama dari usaha pemerintah untuk menarik dukungan internasional, dan mendorong sebanyak mungkin investasi asing di Indonesia dalam waktu singkat.

Dalam bidang pertambangan, sebagai landasan hukum digunakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967, yang memberikan hak kepada PT. NHM untuk eksplorasi dan eksploitasi di Halmahera.

[262] *" Contract of Work, between The Govermant of the Republic of Indonesia and PT. Nusa Halmahera Mineral,* pada tanggal 28 April 1997.

Undang-Und.ing PerUimbangan menawarkan insentif yang bernilai bagi para investor, clan tidak memberikan perlindungan lerhadap masyarakat yang tinggal di wilayah itu atau lerhadap sumberdaya alam mereka. Undang-Undang Pertainbangan tidak menyebutkan partisipasi dari masyarakat lokal dalam negosiasi-negosiasi kesepakatan kontrak antara pemerintah dan aktor-aktor swasta.

Keterlibatan masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam pem- bcrian ijin pertainbangan sama sekali tidak dilakukan oleh Pemerintah Pusat, padahal dalam era otonomi saat ini, seharusnya peran itu lebih banyak dilakukan oleh Pemda dan masyarakat setempat dibandingkan dengan Pemerintah Pusat. Ada ketidak-ikhlasan dan ketidak-percayaan dari Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sepenuhnya permasalahan pengelolaan sumberdaya alam kepada daerah. Contoh yang masih segar dalam ingatan masyarakat, adalah pada saat pemberian perpanjangan ijin beroperasinya PT. NHM pada tahap kedua. Masyarakat sama sekali tidak pernah diberitahukan, apalagi meminta persetujuan untuk perpanjangan ijin operasi tersebut. Bahkan dengan kekuasaan yang dimiliki Pemerintah Pusat sertamerta melakukan amandemen terhadap ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 untuk memberikan ijin kepada 13 perusahaan di atas hutan yang sebelumnya Pemerintah dan DPR menyatakan sebagai hutan lindung.

Kontrak karya yang dibuat antara Pemerintah Indonesia dan PT. NHM sebanyak 32 pasal, sama sekali tidak menyebut apalagi mengatur tentang hak masyarakat adat. Upaya untuk melakukan revisi terhadap kontrak karya yang diusulkan oleh Pemda dan DPRD kepada Pemerintah Pusat tidak pernah membuahkan hasil[263]. Perusahaan dengan kekuasaan yang dimiliki dapat mempengaruhi pengambil kebijakan di pusat untuk membatalkan kembali tuntutan masyarakat. Statemen bernada ancaman juga pernah disampaikan oleh pemda dan DPRD terhadap pihak PT. NHM, namun perusahaan tetap tidak hiraukan hal tersebut. Ketua Komisi D DPRD Kabupaten Halmahera Barat,[264] mengecam kebijakan PT. NHM yang melakukan PHK terhadap karyawan. Dengar pendapat dengan pihak perusahaan telah dilakukan, termasuk meminta untuk menganulir kembali kontrak kcrja karena kontrak tersebut sangat merugikan masyarakat Maluku Utara. Menurutnya saat ini karyawan yang berada di PT. NUM adalah orang dari luar Maluku Utara. DPRD bersama Bupati telah memanggil pihak perusahaan, namun pihak perusahaan bertahan karena mereka menilai kontrak karya yang telah disepakati tidak bisa dirobah. Menurut Bupati Halmahera Utara,[265] apabila kontrak karya ini tidak bisa dirubah maka silahkan NHM angkat kaki dari tanah Halmahera "*kamipunya kekaya- an kok mail diaturoleh orang asing'.* Sebaiknya kami menggunakan pertambangan rakyat dari pada ada perusahaan yang membangkang tidak mau ikut aturan.

[M] DPRD pernah membentuk Pansus untuk menangani permasalahan NHM dan masyarakat, bahkan beberapa anggota pansus pernah bertemu dengan Pemerintah Pusat dalam rangka mengevaluasi dan merevisi kontrak karya, namun hasilnya tetap nihil.

[w] Hasil wawancara wartawan media lokal Mimbar Kicraha, tanggal 11 Maret 2006 dengan judul *Pemda dan DPRD Haltil ancam NHM angkat kaki dari Malut,* p.p. 1-2.

«Ibid.,

Perjuangan untuk dilakukan revisi terhadap kontrak karya dengan maksud, agar klausul kontrak karya memuat hak-hak masyarakat lokal dapat terpenuhi melalui operasionalisasi perusahaan. Bila hal ini tidak dituangkan dalam kontrak karya, dipastikan masyarakat akan dirugikan bahkan menjadi korban atas kegiatan penambangan yang dilakukan oleh perusahaan.

b. Peran Aparat dalam Konflik

Aparat keamanan selalu menjadi *partner* yang dekat dalam menjalankan bisnis terutama bagi perusahaan penanaman modal asing. Di samping keterlibatan dari sebagian aparat dalam bisnis pertambangan, langsung maupun tidak langsung. Kerusuhan Maluku Utara telah menyebabkan peran TNI dalam pengamanan fasilitas perusahaan semakin dominan. Personil Angkatan Darat (TNI-AD) yang bersenjata lengkap selama beberapa tahun berada di lokasi tambang PT. NHM/ Newcrest. TNI juga memiliki pos yang dibangun oleh perusahaan, lengkap dengan fasilitas pendukungnya di Toguraci, tepatnya di dalam hutan di tepi kawasan yang telah dibabat habis untuk persiapan operasi tambang. Pos TNI ini ditandai dengan nomor peleton personil TNI yang berjaga serta tulisan kelakaryang berbunyi "*Selaniat Datang di Hotel Toguraci Indal?.* Aparat militer juga terlibat berbagai upaya intimidasi yang dilakukan perusahaan dan Pemda dengan tujuan menyingkirkan masyarakat yang menduduki kawasan. Personil militer di lokasi lengkap dengan senjatanya digunakan sebagai pengantar pesan melalui surat yang disampaikan pada tanggal 4 November 2003 kepada masyarakat yang menduduki kawasan. Isi surat tersebut mengancam masyarakat dengan penahanan apabila mereka menolak

meninggalkan lokasi. Surat pengusiran lainnya tertanggal 30 Okto- ber 2003 ditandatangani seorang pimpinan milker setempat.

Setelah Maluku Utara ditetapkan sebagai Tertib Sipil, tanggung jawab pengamanan diserahkan kepada aparat Kepolisian untuk melakukan pengamanan fasilitas dan kekayaan perusahaan, dengan imbalan anggaran pengamanan sebesar 5 milyar rupiah. Pada saat yang bersamaan personil TNI Angkatan Laut (TNI-AL) menjaga fasilitas pelabuhan PT. NHM/Newcrest beberapa kilometer dari lokasi tambang tidak ikut, saat personil TNI AD ditarik dari konsesi perusahaan. Aparat militer digantikan oleh satuan baru Brimob yang khusus di datangkan dari Sulawesi Utara. Kedatangan pasukan ini sangat mengkhawatirkan masyarakat setempat, hal ini terbukti pada tanggal 1 Desember 2003, satuan Brimob mengusir secara paksa masyarakat yang menduduki lokasi Toguraci. Kedatangan 20 personil kemudian diikuti oleh 40 personil yang menghancurkan dan membakar tenda- tenda masyarakat, serta dilakukan pemukulan dan penembakan ke arah kepala masyarakat. Dengan demikian, selain fungsi pengamanan fasilitas perusahaan, aparat TNI maupun Polri selama kurun waktu bertugas tunit melahirkan kekerasan dalam masyarakat.

Aparat keamanan lebih memihak kepada perusahaan diban- dingankan kepada masyarakat saat menuntut hak-hak mereka. Peman- faatan aparat oleh pihak perusahaan dalam melakukan penggusuran dan pembubaran masyarakat dengan melakukan penembakan. Penanganan kasus demonstrasi masyarakat dalam menuntut hak telah ditanggapi aparat keamanan dengan jalan kekerasan. Penembakan pada tanggal 7 Januari 2004 yang menyebabkan 1 orang meninggal dunia, 250 orang ditangkap dan 6 orang ditahan tanpa proses hukum adalah bukti keberpihakkan pada perusahaan. Keberadaan aparat keamanan dalam pandangan masyarakat justru menimbulkan masalah. Masyarakat selalu dikejar-kejar aparat keamanan, karena dipandang sebagai pencuri, melakukan penambangan liar, mereka mendapat penyiksaan dan pelayanan yang tidak manusiawi, penangkapan di luar hukum dan penahanan tanpa alasan yang jelas, penculikan, pena- hanan rumah, dan penghancuran harta milik pribadi, walaupun apa yang dilakukan masyarakat adalah untuk mempertahankan hak hidup.

Kenyataannya bahwa aparat juga yang terlibat dalam kegiatan penambangan tanpa ijin di sekitar lokasi pertambangan. Kegiatan beking-membeking dan memberikan modal dalam kegiatan penambangan tanpa ijin merupakan modus operandi yang dilakukan oleh aparat di lokasi penambangan. Kebanyakan *Tromol* (alat pemurnian emas) yang dimanfaatkan masyarakat adalah milik aparat keamanan, baik yang bcrada di lokasi penambangan maupun yang berada di luar seperti Ternate, Tobelo, dan Iain-Iain. Masyarakat diperintahkan untuk melakukan penggalian etnas yang inasih berlapis batu ***(rep)*** pada jarak 2O-3OKm dari jalan unnim. Ongkos yang diberi- kan kepada masyarakat bervariasi, umumnya berkisar 1,5 juta sainpai 2 juta per satu karung. Selain itu juga aparat soring membisniskan lubang galian-tempat emas kepada masyarakat

dengan harga 1 juta per 3 jam waktu galian[266].

Aparat tidak segan melakukan perampasan terhadap hasil pengambilan batu emas milik masyarakat, dengan alasan penyitaan dan jika tidak diberikan masyarakat diancam untuk dilakukan proses hukum dan bahkan dilakukan kekerasan. Hasil rampasan sitaan kemudian diposes pada tromol (alat pemumian emas) milik mereka yang dititip pengelolaannya pada orang suruhan. Sweping dan patroli di sekitar lokasi pertambangan hampir dilakukan sctiap saat, selain untuk mencari para penambang liar, juga mengumpulkan upeti atas ijin pemanfaatan lubang galian emas oleh masyarakat. Peran aparat yang demikian, justru telah menciptakan konflik baru dalam masyarakat.

c. Lembaga Swadaya Masyarakat Lokal dan Kelompok- kelompok Komunitas lain

Awal keberadaan PT. NHM di Maluku Utara telah menum- buhkan benih ketidakpuasan. Masyarakat adat/lokal telah mengeks- presikan ketidakpuasan mereka terhadap perusahaan dan telah melakukan proles terhadap operasi lambang. Kelompok masyarakat yang paling aktif berasal dari suku Pagu dan suku Towiliku serta suku Boeng dan Madole karena dianggap tanah tradisional atas sumberdaya alam telah dirampas oleh pihak perusahaan.

Masyarakat empat suku tersebut meresmikan kelompok tradisional mereka dalam sebuah organisasi yang dinamakan Lembaga Masyarakat Adat Kao dan Malifut. Keberadaan lembaga ini diharapkan agar dapat memperjuangkan hak-hak masyarakat adat serta mengangkat persoalan-persoalan hak-hak asasi manusia yang ditimbulkan oleh perusahaan. .

Lembaga ini mendukung sepenuhnya'usaha yang dilakukan' oleh masyarakat adat Kao dan Malifut melalui kritik, terhadap retorika

---

" Hasil wawancora dengan seorang tokoh masyarakat kecanutan Kao, pada unggal 7 Januari 2006.

pertangung-jawaban PT. NUM. Lcmbaga Swasaya Masyarakat (LSM) lain seperti, Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Konsorsium Makuwaje, LKBH-PPS Fakultas Hukum UI, Ngongano Islitute Maluku Utara, Konfederasi SPSI Jakarta, Jatam Jakarta, dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) telah memainkan peranan yang sangat penting dalam memberikan bantuan terhadap perjuangan masyarakat adat Kao dan Malifut. Terdapat pihak-pihak penting lainnya yang tedibat dalam debat mengenai operasi PT. NHM, dan khususnya berjuang melawan pelanggaran hak-hak asasi manusia. Organisasi- organisasi ini termasuk Komisi Nasional Hak-hak Asasi Manusia Indonesia (Komnas HAM) dan DPR RI.

Meskipun perusahaan telah melakukan operasi sejak tahun 1992 di Halmahera Maluku Utara, upaya-upaya untuk menjawab persoalan-persoalan pembangunan sosial-ekonomi yang melanda daerah tersebut dan respon untuk tuntutan-tuntutan dari penduduk asli baru dimulai pada tahun 2004. Untuk meredam aksi-aksi masyarakat, pada tahun 2004 pihak perusahaan memberikan dana *Community Development* (Comdev) kepada 2 kecamatan (Kao dan Malifut) sebesar 3 milyar. Berdasarkan hasil musyawarah masyarakat kemudian Kecamatan Kao diberikan dana Comdev sebesar 1,9 Milyar, dan 1,1 Milyar untuk Kecamatan Malifut.

Upaya-upaya ini ditempuh oleh PT. NHM sebagai hasil dari tekanan-tekanan oleh berbagai kelompok masyarakat mengenai pelanggaran, baik terhadap hak-hak sipil maupun politik, akibat- akibat ekonomi, sosial dan budaya yang diderita oleh penduduk lokal sebagai konsekuensi dari aktivitas tambang di tanah mereka. Pada tahap awal operasi NHM, perlawanan terhadap perusahaan dalam pelanggaran hak-hak tradisional hanya datang dari masyarakat adat di sekitar lokasi penambangan. Komunitas suku Pagu melakukan protes terhadap operasi PT. NHM di Kao sejak perusahaan itu memulai aktivitasnya.

Sebagai hasil dari tuntutan publik, kritikan dan protes lokal, pada tahun 2004 NHM menjalankan beberapa program sosial seperti; membangun jalan, membangun fasilitas kesehatan, fasilitas pen- didikan, olah raga serta pemberian alat trasport (kendaraan roda dua) kepada empat kepala suku yang adadi Kecamatan Kao-Malifut serta pemberian dana *Community Development (CD)* sebesar 3 milyar semenjak tahun 2004, dan pada tahun 2006 telah disepakati penambahan dana bantuan langsung CD sebesar 1 % (One *Percent Trust Fund)* kepada masyarakat.

3. Faktor Penyebab Terjadinya Konflik

Faktor penyebab sengketa sumberdaya alam berbasis tanah disebabkan karena multi interpretasi dan ketidakadaan pegangan bersama dari berbagai pihak tentang siapa yang berhak menguasai tanah dan sumberdaya alam, siapa yang berhak memanfaatkan, dan siapa pula yang berhak dalam pengambilan keputusan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam tersebut[267]. Akibat dari ketidakjelasan tersebut sehingga masing-masing pihak, pemerintah, perusahaan, dan masyarakat saling mengklaim bahwa merekalah yang lebih berhak dari pihak lain.

Kaitan dengan terjadinya konflik sumber daya alam, menurut Nyoman Nurjaya bersumber dari persoalan-persoalan seperti:

1. Penguasaan, pemanfaatan, dan distribusi sumber daya alam yang menjadi pendukung kehidupan manusia *(.natural resource control and distribution)*-,
2. Ekspansi batas wilayah kehidupan suatu kelompok *(teritorility expantion)*
5. Kegiatan ekonomi masyarakat *(economic activities)*-, dan
4. Kepadatan penduduk *(density of population)***

Sumber konflik di atas sejalan dengan realitas konflik perebutan sumberdaya alam pada masyarakat hukum adat Kao dengan perusahaan PT. NHM. Ketimpangan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya tambang yang dilakukan oleh PT. NHM telah menimbulkan gejolak yang disebabkan karena, manfaat dari hasil tersebut tidak dapat dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Tanah-tanah yang dimiliki sebagai tempat penghidupan sehari-hari telah diambil oleh perusahan dengan tidak memberikan ganti rugi yang memadai, akibatnya tingkat kehidupan masyarakat bukan menjadi sejahtera, akan tetapi justru menjadi miskin. Kondisi ini diperburuk dengan berbagai masalah dalam masyarakat akibat pengorganisasi kelompok- kelompok tertentu untuk menguasai sumberdaya alam.

Menurut masyarakat, keberadaan perusahaan pertambangan dan proyek yang beroperasi secara langsung di lokasi mereka, dianggap sebagai perampas atau pendudukan atas hak tanah adat. Masyarakat yang merasa diperlakukan tidak adil atau terganggu rasa

[42] Iksan Malik, *et.al., op cit* p. 337.
[65]1. Nyoman Nurjaya, *op cit,* 2006, p. 40

keadilannya, yang dickspresikan dalam berbagai tindakan proles. Perusahaan pertambangan PT. NUM yangdianggap lidak menghargai hak adat. Koinpensai yang dibcrikan lidak sepadan dengan hasil sumberdaya alain yang diraup oleh perusahaan. Keierlambatan merespon dan melakukan pemulihan alas luntutan masyarakai lelah ikul mendorong tindakan koleklif masyarakai unluk merebut kembali apa yang diklaim sebagai hak adai.

Dalam kaiian dengan ganli rugi lerhadap pemanfaatan tanah dilokasi pertambangan, telah diatur dalam UU No. 11 Tahun 1967, dalam Pasal 16 (2,3,4), Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 27 UU tersebut. Namun pasal-pasal tersebut lidak secara jelas menentukan secara jelas, ganli rugi hak alas tanah menurut siapa, apakah menurut hukum masyarakai adat atau menu rut pemerintah/perusahaan. Dalam pasal- pasal tersebut menyatakan bahwa dilarang melakukan usaha pertambangan di wilayah-wilayah yang tertutup untuk kepentingan umum yang memuat fasilitas publik, perkampungan daerah pertanian serta wilayah pertambangan lainnya. Selanjutnya Pasal 16 ayat (4) menegaskan bahwa jika diperlukan, fasilitas publik, perumahan dan pekarangan, areal pertanian maupun usaha pertambangan lainnya dapat dipindahkan berdasarkan ijin dari pemerintah, dengan syarat diberikan ganti rugi[268].

Lebih lanjut dalam Pasal 26 disebutkan bahwa apabila telah mendapatkan ijin kuasa pertambangan atas suatu daerah atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan/diperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya. Dengan demikian, maka pemerintah diberikan hak yang penuh untuk menentukan prioritas hak kuasa pertambangan unluk melakukan kegiatan pertambangan. Masyarakai tidak diwajibkan untuk diminta pertimbangan atau masukan berkaitan dengan lokasi pertambangan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, penentuan hak atas tanah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah. Atas dasar kewenangan yang dimiliki, maka tidak menutup kemungkinan pemerintah dapat bertindak sewenang-wenang menetapkan hak atas tanah seseorang atau sekelompok orang.

[w] Pasal 25 ayat (1) UU No. 11 Tahun 1967 bahwa pemegang kuasa pertambangan diwajibkan mengganti kerugian akibat dari usahanya pada segala sesuatu yang berada di atas tanah kepada yang berhak atas tanah di dalam lingkungan daerah kuasa pertambangan maupun daerah luarhya...'.

Pemerintah sering memperhadapkan dengan bukti-bukti formal, jika terjadi sengketa antara masyarakat adat dan pcrusahaan, akibatnya komunitas masyarakat adat selalu dikalahkan, karena harus diakui penguasaan sumberdaya tanah oleh masyarakat adat dilakukan secara tidak tertulis.

Pembuktian secara formal hak atas tanah menyebabkan nilai tawar masyarakat adat dalam proses ganti rugi tanah semakin lemah, karena jika masyarakat dan pcrusahaan tidak mencapai kata sepakat, maka pemerintah dalam hal ini menteri diberikan kewenangan untuk menetapkan besarnya ganti rugi[269]. Kewenangan penentuan ganti rugi yang diberikan kepada menteri tentunya tidak akan objcktif, apalagi berpihak kepada masyarakat adat, karena kuasa pcrtambangan yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan pcrtambangan berasal dari menteri.

Pemberian ganti rugi yang diberikan PT. NHM kepada masyarakat dituangkan dalam suatu surat kesepahaman bersama yang ditandatangani para pihak pada tahun 2001. Isi kesepahaman tersebut memuat hal-hal yang berkaitan dengan pengakuan dari pcrusahaan bahwa tanaman yang berada di lokasi Tuguraci (areal penambangan) adalah milik masyarakat. Apabila masyarakat yang berkehendak memasuki areal dimana ada tanaman masyarakat, maka diperlukan ijin dari pihak perusahaan dan perusahaan dapat memberikan ijin bila tujuan masuk ke lokasi tanaman tersebut berkaitan langsung dengan tanaman seperti memanen hasil, atau kegiatan yang berhu- bungan dengan pemeliharaan tanaman. Berdasarkan kesepahaman yang disepakati, tidak ada satu pasalpun yang menjclaskan tentang status tanah, apakah kepunyaan masyarakat atau kcpunyaan perusahaan. Namun dari klausul pasal-pasal yang diteliti, terkesan bahwa yang mempunyai tanah adalah perusahaan dengan hak kuasa pertambangan, ini juga dipertegas dengan pemberian ijin oleh perusahaan kepada masyarakat, jika mereka hendak masuk ke lokasi kebun.

Penetapan ganti rugi yang diberikan kepada masyarakat hanya pada tanaman yang termasuk dalam daerah eksplorasi perusahaan. Besar ganti rugi yang diberikan terhadap pohon cengkih yang berukuran besar sebesar Rp. 600.000/pohon, cengkih berukuran kecil

[M] Lihat Pasal 27 ayat (1) dan (2) UU No. 11 Tahun 1967 bahwa jika yang bersangkutan tidak dapat mencapai kata mufakat tentang ganti rugi... maka penentuannya diserahkan kepada menteri.

Rp. 300.000/pohon. Untuk pohon langsat besar diberikan Rp 300.000/ pohon, langsat kecil Rp. 150.000/pohon, dan untuk pohon sagu besar Rp. 300.000/ pohon dan Sagu kecil sebesar Rp. 150.000/pohon. Taksiran ganti rugi terhadap tanaman sangat dirasakan tidak sesuai dengan biaya pemeliharaan dan hasil jangka panjang yang akan diperoleh dari tanaman.

Masyarakat dengan ketidaktahuan yang dimiliki dapat menerima tawaran ganti rugi yang diberikan, karena janji dari pihak perusahaan bahwa selain pemberian ganti rugi atas tanaman, mereka juga akan membangun fasilitas umum berupa pengaspalan jalan masyarakat, serta pembangunan sekolah dan fasilitas kesehatan. Harapan untuk menikmati jalan aspal, sekolah bagi anak-anak dan fasilitas kesehatan, sampai saat ini tidak pernah dinikmati, perusahaan telah melakukan penipuan terhadap kami. Tanah perkebunan yang masuk dalam areal pertambangan dijanjikan untuk ditimbun kembali setelah perusahaan melakukan penggalian, namun sampai saat ini tanah kebun belum diratakan, terdapat lubang-lubang besar akibat penambangan perusahaan[270]. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan telah melanggar ketentuan yang tertuang dalam pasal 30 UU No. 11 tahun 1967 yang mengharuskan perusahaan setelah melakukan penambangan bahan galian pada suatu tempat pekerjaan, perusahaan wajib mengembalikan tanah sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan penyakit atau bahaya bagi masyarakat di sekitamya.

Penyebab lain terjadinya konflik adalah tuntutan masyarakat agar mereka diberikan hak untuk mengolah sendiri potensi emas dengan sistem penambangan rakyat. Namun tuntutan tersebut hampir pasti tidak direspon oleh perusahaan dan Pemerintah Daerah, karena dianggap akan mengganggu penambangan perusahaan sekaligus akan menimbulkan pencemaran lingkungan yang sulit dikendalikan. Berbeda halnya dengan sikap pemda dan perusahaan, justru DPRD Provinsi Maluku Utara berinisiatif untuk merancang peraturan daerah yang mengatur penambangan rakyat. Langkah awal yang telah disiapkan oleh DPRD adalah menyiapkan naskah akademik Ranperda Provinsi Maluku Utara tentang Pengelolaan Usaha Pertambangan Rakyat yang telah dituangkan dalam Perda No. 20 tahun 2006.

Pertimbangan adanya Perda ini, untuk mencegah dan mengu- rangi terjadinya penambangan liar yang biasanya disebut Penamba- ngan Emas Tanpa Ijin (PET!) atau *illegal mining.* Untuk itu perlu dilakukan tindakan yang dianggap efektif untuk mengalasi *illegal mining* yaitu dengan membuat dan menerbitkan pcraturan daerah yang khusus mengatur pengelolaan tambang rakyai agar penamba- ngan yang dilakukan dapat lebih efektif dan efisien untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pada tataran pcraturan perUndang-Undangan, penambangan rakyat diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UU No. 11 Tahun 1967 yang menjelaskan bahwa penambangan rakyat hanya dapat dilakukan rakyat setempat setelah yang memegang kuasa

[270] Wawancara, tanggal 12 Januari 2006, dengan seorang yang tanahnya masuk dalam lokasi pertambangan PT. NHM.

pertambangan (ijin) pertambangan rakyat. Ijin pertambangan rakyat ini hanya dapat diberikan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, dan bila diperlukan dapat diperpanjang dalam jangka waktu yang sama,[271] dengan luas wilayah pertambangan perorangan sebanyak 5 hektar, sedangkan bagi badan hukum bukan korporasi tidak melebihi 25 ha.[272] Kegiatan pertambangan yang diluar dari ketentuan di atas dianggap sebagai penambangan liar.

Penurut penulis, keberadaan perda penambangan rakyat belum dapat menjawab tuntutan hak masyarakat, karena cakupan pengaturannya berada diluar wilayah penambangan yang dilakukan oleh perusahaan yang bermodal besar. padahal diketauhui bahwa hak masyarakat yang diambil justru berada dalam wilayah kuasa pertambangan yang dimiliki perusahaan. Untuk itu sepatutnya, perda tersebut selain memberikan ruang bagi masyarakat untuk melakukan penambangan secara tradisional, juga harus mengatur hak-hak masyarakat yang berada dalam kuasa pertambangan perusahaan, seperti tanggung jawab sosial perusahaan terhadap masyarakat disekitar lokasi pertambangan, kewajiban rekrutinen tenaga kerja lokal serta pemanfaatan tanah masyarakat.

Selain itu, penyebab konflik disebabkan adanya tuntutan masyarakat sebagai hak untuk berpartisipasi sebagai tenaga kerja, bahkan mereka harus diberikan skala prioritas. Hal ini sesuai kesepakatan perusahaan yang tertuang dalam pasal 17 ayat (1) COW “Perusahaan wajib mempekerjakan tenaga kerja Indonesia dengan mengutamakan sebanyak mungkin penggunaan tenaga kerja setempat/lokal. Ternyata selama ini PT. NHM/Newcrest telah melakukan tindakan diskriminasi peraturan ketenagakerjaan terhadap

[271] Pasal 5 ayat (4) Peraturan Pemerintah RI No. 32 tahun 1969-

[u] Pasal 6 (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Rl No. 32 tahun 1969.

karyawan lokal. Dari laliun 1999 -2000 PT. NUM mcmutuskan kebijak- sanaan sepihak mcngenai PI IK massal pekerja lokal tanpa persctujuan pemerintah pusat seperti yang ditctapkan UU ketenagakerjaan No. 13 tahun 2003- Bahkan management PT. NUM mengatakan bahwa dia tidak akan menggunakan sistem Kontrak Kesepakatan Bersama (scsuai UU Ketenagakerjaan), karena PT. NUM adalah pemsahaan asing. Fakta tcntang diskriminasi yang dialami oleh pekerja Lokal di PT. NHM antara lain:

1. Perusahaan hanya menyediakan 1 kali makan setiap harinya bagi tenaga kerja lokal, karena mereka diangkat dengan sistem paru waktu.
2. Kurang 10% tenaga kerja PT. NHM yang berasal dari masyarakat setempat, sisanya adalah non lokal. Hal ini berlawanan dengan janji perusahaan yang akan merekrut pekerja lokal sebanyak 70% dari total pekerjanya.
3. PT. NHM menerapkan kontrak kerja yang tidak adil terhadap karyawan lokal dengan sistem kontrak 2 mingguan.
4. *PT.* NHM melakukan diskriminasi dengan memberikan seragam yang berbeda antara pekerja lokal dan non lokal.
5. Karyawan permanen (memilki kontrak 5 tahunan) bisa dipekerja- kan kcmbali di perusahaan tetapi ditempatkan pada jabatan yang lebih rendah dibanding sebelumnya[273].

Fakta di atas diperumit dengan pemutusan hubungan kerja terhadap 117 orang tenaga kerja lokal dengan alasan kerusuhan yang terjadi di Maluku Utara. Setelah dirumahankan tenaga kerja lokal, secara diam-diam perusahaan mengambil tenaga kerja dari Sulawesi Utara untuk mengganti posisi yang ditinggalkan oleh tenaga kerja lokal. Janji dari perusahaan bahwa setelah kondisi pulih kembali, mereka (tenaga kerja lokal) akan dipekerjakan kembali. Namun hal tersebut tidak pemah dilakukan walupun kondisi keamanan di Maluku Utara berangsur pulih.

Untuk meredam aksi-aksi dari para tenaga kerja yang dirumahkan tersebut, perusahaan memberikan pembayaran gaji selama 3 bulan dengan perjanjian mereka akan dipekerjakan kembali secara bertahap. Temyata pemberian gaji selama 3 (tiga) bulan tersebut dijadikan alasan oleh perusahaan untuk mengajukan pemutusan hubungan kerja ke P4P. Berbagai upaya yang dilakukan oleh para pihak baik Pemerintah Daerah, Disnakertrans, DPRD, lembaga swadaya masyarakat, dan bahkan oleh Komnas HAM dan DPR! turut memberikan dukungan untuk dipekerjakan kembali, tetapi perusahaan masih bersikukuh untuk tidak menerima tenaga kerja, dan melalui putusan P4P Nomor: 29/ 1923/6-7/XXV/PHK/1-2006, kesepakatan antara tenaga kerja dan perusahaan dalam pemutusan hubungan kerja dinyatakan sah.

Isu kerusakan lingkungan juga merupakan salah satu tuntutan terhadap PT. NHM akibat kegitan penambangan terbuka *(open-cut mining)* dalam kawasan lindung. Perusahaan dianggap telah melakukan pencemaran lingkungan di sekitar lokasi

[w] Hasil wawancara dengan seorang mantan tenaga kerja yang telah di PHK oleh PT. NHM. pada tanggal, 12 Februari 2006.

pertambangan, ini ditandai dengan perubahan kualitas air sungai yang selama ini dimanfaatkan oleh masyarakat disekitamya untuk minum, mandi dan kebutuhan lainnya. Akibat dari pembuangan limbah oleh perusahaan melalui sungai-sungai menyebabkan berkurangnya hasil tangkap ikan di sekitar pantai. Masyarakat Kao dan Malifut juga menyatakan terjadi penurunan hasil perikanan di daerah tersebut sejak tambang Gosowong mulai beroperasi. Lebih jauh, perusahaan sering meman- faatkan curah hujan tinggi untuk melakukan pembuangan limbah dari dalam limbah tambang *(tailings)* melalui sungai ke laut.

Penambangan terbuka dinilai *(assessment)* berisiko tinggi menimbulkan rembesan air asam tambang *(acid mine drainage)* oleh konsultan-konsultan perusahaan. Namun, lubang bekas tambang akhimya tetap dibiarkan penuh dan berdasarkan pengamatan yang dilakukan pada Oktober 2003 menemukan bahwa air tersebut langsung mengalir ke dalam sungai Tobobo yang berada tak jauh dari lokasi penduduk. Permukaan lubang tambang saat ini masih terekspos hujan dan udara yang memungkinkan batuan yang mengandung belerang (sulfur) di dalamnya untuk terus-menerus memproduksi zat asam. Zat asam ini kemudian akan melarutkan logam berat dalam lubang tambang yang akhirnya mengalir masuk sungai. Tak ada laporan kondisi/dampak lingkungan yang disampaikan kepada masyarakat setempat untuk merespon kekhawatiran masyarakat akan pembuangan limbah yang terjadi[274].

Uraian konflik yang dikemukakan dapat disimpulkan, bahwa teq'adi ketimpangan dalam struktur penguasaan sumber daya alam

[50] Ja tarn, Lembaran Fakta PT. NHM / newerest Mining di Halmahera, 2004, www.jatam.or.id diakses pada tanggal 20Januari 2006.

pada masyarakat di sekitar lokasi pertambangan (masyarakat Suku Pagu). Perbedaan pemaknaan dan kepentingan terhadap pengclolaan sumberdaya alam, tidak dihormatinya kcberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional disekitar lokasi, serta tidak ada jaminan perlindungan hukum dalam pengelolaan sumberdaya alam tambang merupakan faklor utama terjadinya konflik. Dengan demikian, maka sumber konflik di atas dapat dikelompokan dalam 3 macam, yakni (1) konflik kepentingan *(.conflict of interest)-,* (2) Konflik nilai-nilai *(.conflict of velues);* dan (3) Konflik norma-norma *(conflict of norms).*[275]

4. Model Penyelesaian Konflik

Sengketa pengelolaan sumberdaya alam antara masyarakat adat Kao dan perusahaan telah sejak lama terjadi, walupun terdapat beberapa pihak yang mencoba untuk menekan agar tidak menjadi isu nasional. Untuk mendapatkan hak-hak masyarakat adat atas sumberdaya alam yang dimiliki, berbagai aksi protes telah dilakukan masyarakat terhadap perusahaan dan pemerintah. Dari aksi damai di lokasi perusahaan; mengirimkan surat protes kepada Pemerintah Pusat, Provinsi, maupun Daerah; sampai pendudukan kantor Bupati; dan pendudukan wilayah hutan adat Toguraci yang melibatkan mahasiswa, aktivis, dewan adat, tokoh-tokoh agama, tokoh politik dari Ternate maupun di luar Maluku Utara yang mendukung perjuangan hak dari masyarakat tersebut.

Sejak memulai operasi, perusahaan tak pemah berkonsultasi langsung dengan masyarakat. Lebih parah lagi, berbagai aksi dan tuntutan masyarakat selama ini tidak pernah diindahkan oleh perusahaan. Program-program pengembangan masyarakat (CD) selalu digunakan untuk mengalihkan tanggung jawab perusahaan dari tuntutan yang scbenarnya. Berbagai pertemuan yang diorganisir pemda tak pernah dihadiri oleh perusahaan dan selalu dipenuhi janji- janji yang tak pernah direalisasi. Tampaknya perusahaan memang tak pernah berniat bernegosiasi dengan masyarakat.

Menurut penulis, startegi pembangunan yang dibangun pemerintah telah menciptakan masalah baru dalam masyarakat, karena harus kehilangan rumah, lahan, kebun, dan berbagai harta tidak bergerak lainnya demi kegiatan penambangan. Masyarakat di sekitar lokasi pertambangan selalu dijadikan sebagai korban pengumpul devisa negara yang belum tentu langsung dirasakan oleh mereka.

I-Ink-link dnsnr mereka sebagai manusia dilanggar, diabnikan. dirusak dan direndahkan akibat suatu keputusan yang lidak adil. Kondisi ini lidak bisa dibiarkan terjadi tcrus-menerus, untuk ilu dipcrlukan upaya- upaya yang dilakukan secara terencana dan bertahap baik yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, DPRD dan Pemda, maupun organisasi kemasyarakatan yang mempunyai kcpeduhan.

Pcngorganisasian kekuatan (orang, dana dan kcgiatan) ini penting, agar apa yang nantinya dilakukan dapat berhasil secara efcktif dan efisien. Perlu disadari bagi para

[275] 1. Nyoman Nurjaya, *op cit,* 2006. p. 41

penggiat, bahwa pcngorganisasian ini merupakan proses utuh dari pemihakan, penguatan, pemberdayaan sekaligus pemulihan terhadap hak-hak yang teiah dilanggnr. Menurut Iksan Malik[276] [277], kcgiatan mengorganisir memiliki unsur: (1) Pembelaan (pemihakan) yang menguatkan; (2) kesetaraan posisi pendampingan korban; (3) perubahan dan atau pembaruan; dan (4) pemulihan kemanusiaan. Pembelaan yang menguatkan, terdiri dari penguatan kelompok dan pengembangan organisasi masyarakat serta penumbu- han dan pengembangan kemampuan analisis sosial. Sedangkan kesetaraan posisi mengandung prinsip bersama saling bclajar dan bertindak bersama. Unsur perubahan dan atau pembaruan dimaksud agar pcngorganisasian harus ada sasaran yang akan diubah. Pada akhirnya tujuan dari kcgiatan mengorganisasi itu adalah mcmulihkan nilai-nilai kemanusiaan para korban pembangunan. Ini sangat penting sebab melalui keputusan dan kebijakan-kebijakan yang lidak adil, perncrintah (negara) teiah mengabaikan, melanggar dan merendahkan nilai-nilai kemanusiaan. Adanya pemulihan nilai-nilai kemanusiaan, masyarakat adat dapat mengembangkan hak dan kewajiban hidup sebagai warga suatu negara.

Melalui uraian konflik perebutan sumberdaya alam di atas, dapat dikelompokan dalam 3 tahap, sebagaimana dikemukakan oleh Nader dan Todd[7]*. Pada tahap awal, konflik perebutan sumberdaya

[276] Iksan Malik, *el.al. op.cit.*, 2003, p. 393.

[iy] Nader end Todd, *The Disputing Process Law in Ten Societies, Colombia University Press,* New York, 1978, p. 14-15, bahwa *in general, we hate tried to agree on the terminology for at least three distinct phases or stages of the disputing process; the grievance or preconflict stage, the conflict stage and finally, the dispute stage.*

1. *The grievance orpreconflict stage refers to a circumstance or condition white one person (or group) perceives to be unjust, and the grounds for resentment or complaint, lhe offense may be real or imagined, depending on the aggrieved party, perception Ibe important thing is that he feels himself wronged or injured thegriet ance situation is charged with potentiality; it may erupt into conflict, or it may wane. lhe path that it u Hl take is usually up to the offended party. V) is stage may be characterized as monadic.*

alain di kecamatan Kao-Malifut diawali oleh kcluhan-keluhan dari masyarakat disekitar lokasi pertambangan PT. NUM (Masyarakat <lcsa Dum-dum dan masyarakat adat suku Pagu), akibat dari pengambilan tanah dan tumbuhan masyarakat tidak diikuti garni rugi yang layak, terjadi pencemaran lingkungan, masyarakat kurang diberikan kesem- patan bekerja dalam perusahaan, serta tidak diakuinya masyarakat hukum adat sebagai pemilik tanah yang berada dilokasi pertambangan. Keluhan ini pertama terjadi secara individu (oleh bapak Namomi Karo), kemudian diikuti oleh warga masyarakat lainnya di desa Dum-Dum," akibat penetapan tanah mereka sebagai wilayah kontrak karya PT. NHM. Masyarakat Dum-Dum dan suku Pagu merasa tidak pernah dihargai oleh pemerintah dan perusahaan, walaupun sejak turun-temurun telah memanfaatkan tanah tersebut sebagai sumber kehidupan. Bahkan tanah masyarakat dianggap oleh perusahaan sebagai tanah negara, yang telah diberikan izin oleh pemerintah untuk memanfaatkan. Perusahaan hanya menghargai tumbuh-tumbu- han (sagu, cengkeh, kelapa dan langsa) yang hams diberikan ganti rugi, sedangkan tanah merupakan hak perusahaan. Kondisi ini telal menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat, bahkar. masyarakat dipcrsalahkan, karena telah memasuki wilayah kuasa pertambangan tanpa izin. Kondisi ini oleh Nader dan Todd disebut sebagai tahap prakonflik *(preconflictstage)* yang cenderung mengarah pada konfrontasi.

Merasa hak-haknya tidak dihargai, masyarakat desa Dum-Dum bersama masyarakat suku Pagu merespon tindakan perusahaan dengan mclakukan pengaduan kepada pihak DPRD Propinsi Maluku Utara dan Kabupaten Halmahera Utara. Pengaduan yang dilakukan

2. *Vie issue is joined and the disagreement enters the conflict stageif the aggrieved party optsfor confrontation—if be throws down the gauntlet—and communicates his resentment or feeling of injustice to the offending party. Thud, both parties are aware that disagreement exists between them. The conflict phase, therefore, is dyadic. It is not the offenders move; be may escalate, or attempt to deescalate through coercion of, or negotiation of a settlement with, the aggrieved party.*
3. *Finally, the dispute stage results from escalation of the conflict by making the matter public. A third party a person or group, is naw actively involved in the disagreement. Thus, the dispute stage is at least dyadic and involves a third party who intervenes either at the behest of one or both of the principals or their supporters, or on his own initiative.*

'* Masyarakat yang tanah dan kebun masuk dalam wilayah kontrak karya di desa Dum-Dum yakni, Petrus Makale, Laban Redi, Herman Gonyowo, Naomi Karo, dan Obet Kotong, data hasil survey PT. NHM bersama masyarakat, pada tanggal 22 Maret 2001.

tidak membawa hasil yang memuaskan, kemudian ditindaklanjuti dengan aksi demonstrasi dan menduduki wilayah/tanah yang dianggap hak mereka. Masyarakat juga mengklaim sebagian tanah sebagai milik mereka dengan cara melakukan kcgiatan penambangan rakyat. Aksi yang dilakukan menimbulkan keberatan dari pihak perusahaan, dengan memintah pemerintah untuk melakukan larangan terhadap praktik penambangan liar/tanpa izin (versi perusahaan). Larangan tersebut ditindak lanjuti dengan menggunakan aparat keamanan untuk melakukan pengusiran dan penangkapan terhadap masyarakat, yang kedapatan melakukan pengambilan etnas dalam wilayah kontrak karya. Kondisi ini digambarkan sebagai situasi konflik *(conflict stage)* sehingga konfrontasi antar pihak yang dilakukan secara diadik *(diadic).*

Dalam perkembangannya, konflik penguasaan sumber daya tambang tidak hanya melibatkan masyarakat suku Pagu, dan Desa Dum-dum, akan tetapi telah meluas dengan melibatkan berbagai pihak, antara lain DPR, DPRD Propinsi Maluku Utara dan Kabupaten Halmahera Utara, Dinas Tenaga Kerja, Komnas Ham, LSM, dan maha-siswa. Konflik ini telah menjadi sengketa *(dispute stage)* dengan melibatkan pihak ketiga untuk melakukan mediasi/dialog guna mencari penyelesaian. Pilihan penyelesaian sengketa dilakukan para pihak, masyarakat misalnya lebih memilih penyelesaian dengan cara dialog yang difasilitasi oleh DPRD dan Pemerintah Daerah, nainun hasilnya belum memuaskan, sedangkan perusahaan lebih memilih penyelesaian melalui jalur hukum negara untuk penanganan kasus pemutusan hubungan kerja.

Untuk mencapai penyelesaian sengketa di alas menurut penulis, dapat dilakukan beberapa alternatif, seperti memberikan penyadaran terhadap pihak penguasa (perusahaan dan pemerintah) terhadap tindakan dan ketidakadilan yang telah mereka lakukan, sekaligus memberikan penguatan terhadap masyarakat akan hak- hak mereka yang perlu dilindungi. Cara lain yang dapat ditempuh adalah dengan menggunakan jalur litigasi maupun non-litigasi. Terhadap penggunaan jalur litigasi, perusahaan NUM telah menempuh dalam rangka untuk melakukan PHK terhadap 117 karyawan, dan tuntutan tersebut telah dikabul Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P).

Upaya litigasi tidak dilakukan oleh masyarakat dengan pertimbangan, bahwa proses peradilan sering membutuhkan banyak waktu, hal mana kemudian dapat menjadi kontra produktif bagi

masyarakat akibal rasa frustrasi clan pada akhirnya menghancurkan pcrjuangan. Selain itu badan peradilan cenderung berpihak kepada para pcnguasa yang mcmiliki modal yang cenderung dapat mengalahkan kepentingan masyarakat. Bagi masyarakat adat, pilihan terbaik adalah melalui jakir non-litigasi. Berbagai upaya dialog, musyawarah, negosiasi dan bahkan unjuk rasa telah dilakukan. Berbagai pihak telah diminta dukungan untuk bersama-sama membantu dan mendukung pcrjuangan masyarakat. Walaupun demikian efektifitas dari upaya non-litigasi ini belum sepenuhnya dapat dikatakan bcrhasil, karena sampai saat ini dialog terns dilakukan berkaitan dengan beberapa tuntutan yang belum terpenuhi.

Untuk mendukung upaya *non-let igasi* yang dilakukan, penciptaan opini merupakan salah satu bentuk yang cukup efektif dalam membantu pcrjuangan masyarakat. Walaupun selama ini pemanfaatan opini lebih banyak didominasi oleh DPRD dan Pemda, namun apa yang disampaikan lebih banyak mengarah pada dukungan keberadaan masyarakat. Masyarakat turut diuntungkan dengan posisi DPRD dan Pemda dalam melihat keberadaan perusahaan, karena selama ini perusahaan hampir tidak pernah menghiraukan masukan yang diberikan. Pertemuan, dengar pendapat hampir setiap saat dilakukan, terutama berkaitan dengan dipekerjakan kembali 117 karyawan, namun apa yang telah diputuskan dalam pertemuan tidak dilaksanakan oleh perusahaan.

Masyarakat umum dan media lokal cukup berperan dalam memberikan informasi yang benar tentang ketidakberdayaan masyarakat dalam menghadapi kesewenang-wenangan perusahaan. Ada nada pembenar dari perlawanan yang dilakukan masyarakat. Pembentukan opini publik bertujuan untuk mempengaruhi pihak lain yang antipati menjadi simpati yang berlanjut pada empati. Dengan adanya empati yang diberikan maka masyarakat adat mendapat dukungan luas dari berbagai elemen masyarakat baik di tingkat lokal maupun nasional.

Melalui dukungan yang diberikan, kemudian membangun koalisi dengan dasar tujuan, bahwa pekerjaan yang ditangani bersama berpeluang lebih berhasil daripada pekerjaan yang ditangani sendiri. Walaupun demikian, koalisi harus dibangun secara hati-hati, karena beberapa pengalaman menunjukkan bahwa koalisi yang dibangun dengan terburu-buru tidak membawa dampak positif, sebagai akibat adanya perbedaan visi, misi, strategi bahkan sikap dan gaya. Melalui koalisi, tekanan dan usaha mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang jauh dari jangkauan masyarakat adat Kao dapat dilakukan oleh patner koalisinya yang lebih dekat pada sumber-sumber kekuasaan, misalnya dalam tuntutan untuk dipckerjakan, kekerasan yang dilakukan oleh aparat hukum serta kerusakan lingkungan, telah dibantu melalui langkah koalisi yang dilakukan dengan LSM nasional sepcrti Jatam, Walhi, SPSI dan lainnya. Walupun upaya yang dilakukan sampai saat ini belum membuahkan hasil yang mengembirahkan.

Pilihan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat untuk mcndapatkan jaminan perlindungan hak atas sumberdaya alam serta perusahaan, sejalan dengan teori yang dikemu- kakan oleh Nader dan Todd (diuraikan pada halaman

376 disertasi ini), yakni melalui ajudikasi *(adjudication)* yang dilakukan oleh PT. NHM, serta pilihan penyelesaian mediasi *(mediation),* negosiasi *(negotiation),* dan bahkan paksaan *(coercion),* oleh masyarakat hukum adat. Masing-masing pihak memiliki pertimbangan untung rugi atas pilihan penyelesaian tersebut. Bagi perusahaan, pilihan ajudikasi akan memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan usahanya, karena memiliki bukti yang lengkap berdasarkan hukum negara, sementara masyarakat hukum adat dengan pola penguasaan tanah yang dimiliki tidak akan berarti, bila diperhadapkan penyelesaian melalui proses hukum formal.

Pilihan hukum penyelesaian sengketa oleh masyarakat, sejalan dengan pendapat Moore bahwa setiap bentuk masyarakat di mana pun dan kapan pun pada dasamya mempunyai kemampuan untuk menciptakan norma-norma dan mekanisme-mekanisme serta membangun institusi-institusi tertentu, untuk menyelesaikan setiap konflik yang timbul dalam masyarakat. Selanjutnya Roberts mengemukakan bahwa masyarakat memberi makna konflik sebagai bagian dari dinamika kehidupan sosial dan makna konflik yang diberikan masyarakat juga sangat bergantung pada nilai-nilai, kepercayaan, dan norma-norma yang dianut serta bentuk-bentuk institusi sosial yang dibangun untuk menyelesaikan konflik[278].

Sedangkan pilihan penyelesaian sengketa oleh perusahaan melalui hukum negara (ajudikasi) merupakan ciri penyelesaian pada masyarakat yang kompleks dan modern sejalan dengan pandangan F. Benda Beckmann,[279] bahwa penyelesaian model ini dimana relasi sosial lebih bersifat individualistik, berorientasi pada perekonomian

---

” Dalam 1. Nyoman Nurjaya, *opcit,* 2006, p. 41

* 1. Nyoman Nurjaya, *op cit,* 2006, p 42

pasar, cenderung diselesaikan melalui insiitusi penyelesaian konflik yang formal, dengan mengacu pada hukum negara *(state institution)* yang bercirikan legalistik. Insiitusi ini dikenal sebagai pcngadilan *(court),* yang digcrakan oleh hakim-hakim pcngadilan *(judges'),* dengan menerima, memeriksa, dan memutuskan suatu konflik untuk menyatakan pihak yang satu mcnang dan pihak yang lain kalah dalam sengketa tersebut *(windose solution).*

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terjadi perbedaan pandangan berkaitan dengan bentuk penyelesaian sengketa antara masyarakat hukum adat suku Pagu dan Perusahaan PT. NHM. Penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh masyarakat adat merupakan bentuk yang bersifat tradisional yang dipengaruhi oleh situasi masyarakat yang masih memiliki hubungan kekerabatan yang masih kuat, serta memiliki tujuan penyelesaian untuk menjaga dan mengembalikan keteraturan hubungan sosial dan keseimbangan megis dalam masyarakat, melalui penyelesaian sengketa yang menguntung- kan masing-masing pihak *(win-win solution).* Sedangkan perusahaan berdasarkan bukti hukum formal yang dimiliki, lebih memilih penyelesaian melalui institusi negara (pengadilan) dengan tujuan mendapatkan kepastian hukum melalui penentuan menang dan kalah melalui putusan hakim *(win lose solution).*

Berkaitan dengan hal di atas, penulis berpendapat bahwa dalam konteks ini, yang diperlukan bukan hanya suatu pengaturan ulang antara masyarakat adat, tanah dan sumberdaya agraria lainnya, serta manajemennya, melainkan juga mengubah hubungan antara negara, sektor swasta/bisnis dan komunitas-komunitas masyarakat adat. Isu ini telah memperoleh tempat dalam diskursus internasional, yaitu sebagaimana ulasan berikut.

> *It is in this wider setting that we can begin to glimpse the much wider implications of indigenous peoples' struggles for cultural, economic and environmental justice, because in many ways there are parallel demands from other local communities about the ways in which they, their places and resources around them incorporated into wider provincial, national, regional and global communities. Naive localism and simplistic faith in indigenous wisdom provide no securefoundations for securing outcomes that are sustainable or just — poverty, greed and ignorance are as potverful at local levels and within indigenous communities as elsewhere. The right of indigenous people to say no, so basic to self-determination, inevitably also involves the right to say yes to resource-base development, and toplace terms and conditions on development not only of large-scale resource projects but also aid and welfare projects such as schools, medical infrastructure and so on. In the hnds of nepotistic, greedy or ignorant individuals, such power may well be exercised by local people in ways that are entirely negative in terms of environmental, economic orcutural sustain ability. While the damage of locally constructed systems of exploitation is more restricted in scope than damage from systems*

constructed by powerful vested interests in the resources sectors, whose greed seems to know no bounds, co-management is clearly only part of the solution.[280]

Pieter Evers, merekomendasikan hak-hak *indigenous people* diakomodasi dalam kegiatan yang didanai Bank Dunia. Karena ia menyadari bahwa sepenuhnya tentang adanya gejala hukum dan fakta di masyarakat.[281] la mengusulkan suatu "Starting Points for Developing A Strategy on Land Rights of Indigenous Peoples,[282] dengan terlebih dahulu mengemukakan kriteria sebagai berikut.

Main objectives of the strategy would be:

a) to ensure that the land registration system in Indonesia accomodates the rights of traditional land rights holders (communities and individulas); in particular with regard to the communal rights, the communities concerned should have the free choice to maintain their communal rights or subdivide their land into individualized freehold parcels.

[280] Richard Howitt *el al.* 'Resources, Nations and Indigenous Peoples", dalam *Resources, Nations and Indigenous Peoples: Case Studies from Australasia, Melanesia and Southeast Asia,* Richard Howitt eraZ.(Eds), Oxford University Presss, Melbourne, 1996, p. 25.

[n] Paragraph 6 of OD 4.20 describes the Bank's broad objective toward indigenous people as follows:

a) to ensure that the development process foster full respect for their dignity, human rights and cultural uniquness;

b) to ensure that indigenous peoples do not suffer adverse effects during the development process, particcularly from Bank-financed projects, and that they receive culturally compatible social and economic benefits.

Lihat: Pieter Evers, *"A Preeliminary Analysis of Land Rights and Indigenous People in Indonesia", Draft Working Paper prepared by Environment and Social Impact Unit of World Bank's Resident Office,* Jakarta. 21 Januari 1995, p. 11

" Pieter Evers, *Ibid*.,, p.16-17. Bandingkan dengan tulisannya terdahulu, Pieter Evers, "Land Administration Project/Indonesia, Initial Strategy on Indigenous Peoples', *draft* makalah tidak diterbitkan, Jakarta:6/9/1993.

b) to ensure that systematic land registration in Indonesia is conducted in a tray that provides traditional land right holders with full security of tenure and does not have adverse effects on their economics, cultural or social condition.

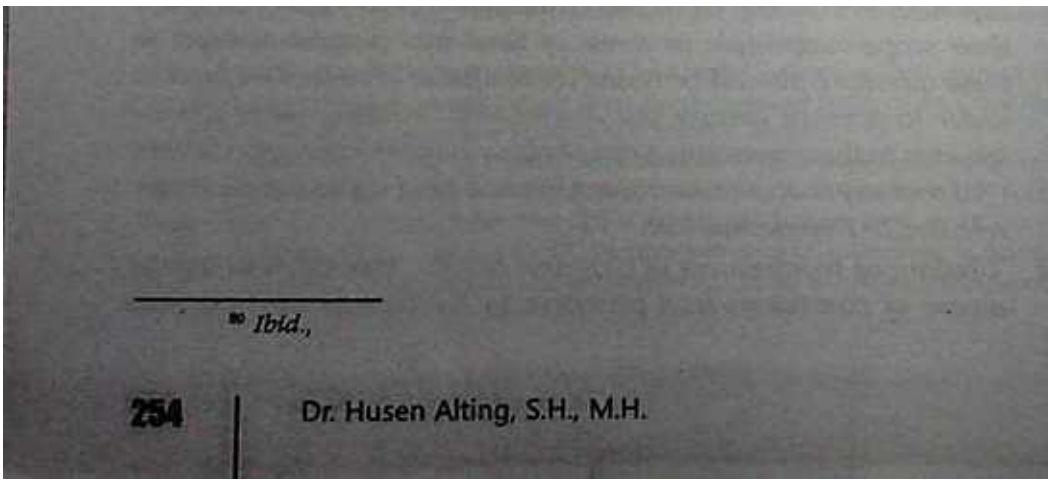
c) to ensure that, in case of expropriation or acquisition of the land by third parlies, registration of traditional rights guarantees full apropiate compensation to the holders of these lands based on open and fair negotiations.

Pieter Evers mengusuikan 6 (enam) asa untuk memulai penyusunan kerangka kerja dalam melaksanakan strategi perlindungan hak-hak atas tanah milik masyarakat hukum adat, yaitu sebagai berikut.

1. *A national approach. Although solutions to the problem of land for indigenous people should not be generic, i.e. there should be sufficient flexibility to allow for the differences and essential nuances between the tenure systems of the various groups, too much emphasis on protecting spesific 'cultural identities' and 'cultural uniqueness' will probably not be acceptable to GOI. Goals, option and procedures to be developed as part of the strategy should basically be applicable throughout the country.*
2. *Illustrate potential benefits. The strategy should aim at showing GOI that more attention to (protection of) traditional land rights would ultimately have a positive influence on national development in areas such as land management, land adminisration, economic benefitsfor rural and urban population (access to credit), improved management of environment etc. The disadvantages as perceived by GOI, however, would also have to be clearly examined, eg. longer procedures for land acquisition, more recourse to formal expropriation, higher land prices (maybe!).*
3. *A clear definition of the target group. First determine what it is that should be protected, i.e. what are 'indigenous people' in the Indonesian context, what are 'traditional land rights? What is their scope/niagnitude in terms of land and people? Answers to these questions should be based on verifiable criteria and facts in order to prevent drawn out discussions. Finding more precise answers to these questions would help convince those parties within GOI that say that communal traditional land rights are no longer relevant to Indonesian law.*
4. *A balanced involvement of GOIand NGO's. 'Jakarta' is nt always aware of conditions and practices in the (rural) regions. NGO*

involvement would help to identify to the government some issues that need more control and better suervision. On the other hand, it would give GOI an opportunity to explain and clarify national policy to NGO's and show why immediate, obvious solutions are not always the best long-term solutions. Basically one would hope to achieve better understanding and more fruitful cooperation between GOI (including local government) and NGO's (and the judiciary). A strategy aimed only at GOI or only at NGO's would be less effective and but the Bank in a more complicated position.

5. *Particpation of indigenous peoples. Representatives of 'indigenous peoples' should be involved in developing and implementing a strategy. They should become more aware of their own situations and the broader context. The purposes of land registration, it consequences, advantages (and disadvantages!) should be explained.*
6. *Make land information accessible. Data concerning land registration, title registration, land use, spatialplanning etc. Should be freely available to anyone who wishes to consult them.*[60]


[60] *Ibid.,*

SEJARAH SINGKAT TENTANG PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI MALUKU UTARA PADA MASA PRAKEMERDEKAAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Pada masa prakolonial, dan atau pada masa berlakunya sistem feodal, pola hubungan vertikal dalam penguasaan tanah terbukti telah menimbulkan pola konflik agraria, baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Pada masa kolonial, proses polarisasi antara rakyat di satu pihak dengan pemerintah di pihak lain telah membentuk pola konflik agraria struktural. Bentuk permasalahan agraria tersebut mengalami perubahan pada periode pasca kemerdekaan Republik Indonesia hingga tahun 1965-an. Bentuk konflik selanjutnya tidak lagi bersifat struktural-vertikal, tetapi lebih bersifat horizontal. Hal ini sangat dipengaruhi oleh sistem politik saat itu yang bersifat pluralistik dan memberikan peluang kepada rakyat untuk terlibat dalam sutau proses politik yang relatif terbuka. Namun akhirnya pada masa Orde Baru, bentuk konflik agraria kembali lagi bersifat struktural- vertikal.

Berkaitan dengan dugaan upaya marjinalisasi terhadap masyarakat hukum adat melalui kebijakan legislasi, temyata ada sejumlah perencana pembagunan di Indonesia menganggap nilai

budaya masyarakat sebagi simbol keterbelakangan. Pemahaman yang kurnng proporsional tersebut menunjukkan bahwa di Indonesia masih penting dilakukan upaya perubahan sosial budaya, dan cara berfikir masyarakat dalam menempatkan posisi masyarakat hukum adat. Produk-produk hukum yang ada selama ini lebih mengarah kepada upaya eksploitasi alam yang berlcbihan. Akibatnya, kchancuran (ata- nan lingkungan hidup dan terjadi juga marjinalisasi masyarakat adat yang mengarah kepada pemiskinan hak ekonomi, hak hukum, hak sosial keagamaan, dan hak politik.[1]

Dalam Kehidupan masyarakat adat Ternate, saat ini masih dapat ditemukan bekas pengaruh masa lampau, terutama pengaruh dari bangsa asing yang pemah menduduki Maluku Utara, misalnya dalam bentuk penggunaan bahasa/kata, peninggalan-peninggalan sejarah berupa benteng-benteng, dan karya seni sepeni tarian adat. Secara historis, kedatangan bangsa-bangsa asing tidak terlepas dari daya tarik keberadaan sumber daya alam, berupa hasil perkebunan rempah-rempah cengkih *(ettgenia caryophullata),* pala *(myristica fragrans),* dan hasil laut yang mempunyai nilai ekonomis tinggi. Diperkirakan kedatangan bangsa asing ke tanah Moloku Kie Raha sejak awal abad ke-14 atau mungkin pada abad sebelumnya. Pada tahun 1300-an sudah banyak orang Jawa, Melayu, Arab dan Cina yang bermukim di Ternate.[283] [284] Tujuan kedatangan mereka adalah mem- beli hasil rempah-rempah secara langsung dari petani, sckaligus menjajakan dagangannya sendiri yang dibawa dari daerah asal. Sejarah kedatangan bangsa-bangsa dari luar Ternate ke Ternate dan sekitarnya (Maluku Utara) dapat dilihat pada uraian berikut.

B. MASA PENJAJAHAN PORTUGIS (1512-1570)

Hubungan masyarakat Maluku Utara, termasuk masyarakat hukum adat Ternate, dengan bangsa asing, telah terjalin berabad- abad lamanya. Interaksi antara negeri cengkih dan pala (Ternate dan sekitarnya) juga terjadi dengan beberapa berbagai suku bangsa, terutama dari Cina dan Arab, sebagaimana terdapat dalam naskah tulisan Arab dan Cina. Pengetahuan orang Portugis tentang daerah rempah-rempah didapatkan dari cerita dan tulisan yang datang ke

[283] Adimiharjo Kusnaka, *Hak Sosial Budaya Masyarakat Adat,* dalam *Menggugat Posisi Adat terbadap Negara.Wkitiiz* Lembaga Studi Persdan Pembangunan, 1999), p. 27

[284] Adnan Amal, *op.cit.,* p. 80.

Lusitania, (lari perantau yang mcngisahkan pengalaman inereka? Cerita clan pengalaman inilah yang mendorong orang Portugis berupaya mencari jalan pelayaran ke pulau rempah-rempah tersebut.

Kedatangan Portugis diawali dengan perjanjian imprealisme yang dikenal dengan *Traktat Tordesillas* pada tahun 1493. Perjanjian ini membagi dunia ke dalam dua bagian, yaitu Amerika dan sekitarnya yang dinyatakan sebagai kawasan di bawah Spanyol, dan Asia dinyata- kan untuk Portugis."[1] Berdasarkan perjanjian tersebut, bangsa Portugis berlayar inenuju ke Asia. AKhirnya Laksamana Alfonso d'Albuquerque kemudian menaklukkan Goa (India) pada tahun 1509 dan Malaka pada tahun 1511, menyusul penaklukan kota Hormuz pada tahun 1515. Laksamana Alfonso d'Albuquerque kemudian diangkat sebagai Raja Muda Portugis di Goa untuk mengendalikan pemerintahan dan perdagangan Portugis di seluruh Asia Selatan.[285]

Alfonso d'Albuquerque kemudian mengirim tim ekspedisi untuk meneliti keberadaan sumberdaya alam terutama rempah-rem- pah yang mempunyai nilai ekonomis tinggi. Karena itu, pada tahun 1512 Alfonso d'Albuquerque mengirim dua kapal dan sebuah karavel yang dipimpin Antonio Abrew dan Francisco Serrao, ayang kemudian menemukan kepulauan rempah-rempah di kepulauan Banda Besar (lontor),[286] dan kahirnya masuk ke Nusatelo, yaitu wilayah sebelah barat Pulau Ambon, berkat bantuan bajak laut atau perompak.

Berita kedatangan orang-orang Portugis tersebut disampaikan ke Sultan Ternate, Boleife (Bayanullah), dan Sultan Tidore Al Mansur, oleh agen-agen kerajaan yang ada di Ambon. Kedua sultan yang tengah bersaing memperoleh kekuasaan tersebut kemudian mengirim utusannya ke Ambon untuk menjemput Serrao.[287] Sultan Bayan mengirim sembilan *juanga,** di bawah pimpinan adiknya, Kuliba (Kaicil

Darwis), ke Hitu untuk mengundang orang-orang Portugis datang ke Ternate.[9] Sementara Sultan (Tidore) Al Mansur mengirim tujuh *jtianga* dengan maksud yang sama. Tetapi, ulusan Tidore kalah cepat, ketika armadanya tiba di Ambon, Serrao dan sembilan orang Portugis telah berlayar menuju Ternate dan tiba di pelabuhan Talangame,

---

[285] Paramita, S. Abdurahman, *et.al., Bunga Rampai Sejarab Maluku,* Lembaga Penelitian Sejarah Maluku. Jakarta, 1973, p- 50.

* Djoko Suryo, *et.al., Bulan Sabit di bawab Rerimbunan Cengkib,* Laporan Penelitian, (Yogyakarta Univ. Gajah Mada, 1992-1993), p. 113-

[5] Adnan Ama I, *op. cit.* p. 81. Dan Lihat Des Alwi, *Sejarab Maluku, Banda Naira, Ternate, Tidore, dan Ambon,* Dian Rakyat, Jakarta, 2005, p. 310.

[286] Lontor adalah pulau yang terletak di pulau terbesar kepulauan Banda. Des Alwi, *Sejarab Maluku..., Ibid.,* p.p. 312 -313.

[287] *Serrao* adalah fungsionaris Portugis pertama yang berhasil merundingkan hak-hak monopoli negerinya atas pemiagaan rempah-rempah dan hak eksklusif pendirian benteng Portugis di Gamlamo (Temate) dengan Sultan Bayanullah

• *Juanga* adalah perahu yang biasa disebut dengan kora-kora. Perahu ini biasa dipakai oleh pembesar-pembesar kerajaan dan juga dijadikan sebagai kapal perang.

Temate, pada awal tahun 1512.'° Kedatangan orang-orang Portugis dimanfaatkan oleh pemimpin di Ternate, sehingga Sultan Bayanullah kemudian mengadakan kerjasama di bidang perdagangan dan pertahanan dengan orang-orang Portugis. Perjanjian inilah yang akhimya memberikan peluang kepada Portugis untuk mencampuri urusan dalam negeri Kesultanan Temate.

Bukti nyata dari campur tangan pihak Portugis adalah pengang- katan Francisco Serrao oleh Kolano Ternate menjadi kapitan jenderal sekaligus sebagai penasihat Kesultanan Temate. Kemudian tahun 1519, Raja Muda Goa, Lopo Soares, mengirimkan Don Triastiao de Menese ke Temate melalui Bacan pada tahun 1520. Pada tahun ini juga, Raja Portugal, Don Manuel, mengirim Jorge de Brito untuk membangun benteng Portugis di Gamlamo, Temate, atas persetujuan sultan (1522) dan menunjuk adik Jorge de Brito - yakni Antonio de Brito - sebagai komandan benteng *Nostra Senhora de Rosario Qwanita cantik berkalung bunga ma war).* Pembangunan ini merupakan simbol ke- kuatan politik dan militer, sehingga Temate menjadi pusat perdagangan cengkih bagi seluruh Maluku.

Hubungan baik yang dijalin oleh orang-orang Portugis tersebut temyata tidak berlangsung lama. Portugis menganggap dirinya ber- kedudukan lebih tinggi (superior) dibandingkan dengan dengan orang-orang pribumi (primitif).[1'] Ketika Kolano Bayan Sirullah meninggal tahun 1522 kericuhan di ternate mulai timbul, intrik politik di kalangan dalam kesultanan temyata juga dipengaruhi oleh pihak Portugis terhadap pewaris tahta. Campur tangan tersebut makin tidak disenangi oleh masyarakat dan menyebabkan hubungan Portugis dengan masyarakat Ternate makin renggang sampai dengan pergantian 3 (tiga) pimpinan Portugis (yaitu sejak Antonio de Brito sebagai Gubernur Portugis pertama di Ternate tahun 1522, kemudian Garcia Henriques tahun 1525, dan akhimya diangkat Jorge de Menezes [288] [289]

' Ibid., p. 314 -315.

[289] Talangame adalah adalah bandar dan pelabuhan Temate yang memanjang dari Kota baru hingga depan Kantor Gubernur Maluku Utara sekarang. Adnan Amal, *op. cit.* p. 82.

" Des Alwi, *op. cit.* p. 315.

tahun 1527). Kemudian pada tanggal 22 Desember 1530 Gonsalo Pereira tiba di Ternate sebagai gubernur Portugis yang baru. Pereira terns berupaya membangun hubungan baik dengan Sultan Ternate untuk mengakhiri ketegangan dan kcricuhan yang terjadi saat kepemimpinan gubernur-gubernur sebelumnya. Upaya itu dikonkret- kan dalam bentuk penyelesaian persoalan-persoalan penting, misalnya dalam menjalankan perniagaan dan menyelesaikan pengerjaan benteng. Bahkan Gubernur tersebut bersedia melepaskan hak perwalian atas pangeran Bolhejat dan mendudukannya pada tahta kerajaan, dengan syarat; *pertania*, Ternate harus menyerahkan seluruh hasil panen cengkih kepada pedagang Portugal; *kedua*, Ternate harus menyiapkan bahan bangunan dan tenaga kerja untuk pekerjaan perluasan dan penyelesaian pembangunan benteng. Akhirnya persyaratan itu pun disetujui pihak kesultanan Ternate.'[290]

Tujuan Pereira menjalin hubungan baik tersebut agar dia dapat mendesak pemimpin lokal dan masyarakat agar mencari cengkih sebanyak-banyaknya dengan harga semurah-murahnya. Bahkan, ia tega membebankan kepada rakyat untuk membayar harga cengkih yang dibelinya. Tindakan Pereira menimbulkan kebencian di kalangan rakyat, termasuk orang-orang Portugis sendiri. Puncak kebencian terjadi pada tanggal 27 Mei 1531, yaitu ketika Pereira tewas ditikam sebilah keris saat ia membuka pintu kamarnya.'[291] Penggantinya adalah Vincente de Fonseca (1532). Dengan kekuatan yang dimiliki Portugis, mereka melakukan intervensi politik dengan mendudukkan Tabariji di tahta kesultanan (1535), akibatnya Sultan Bohiyat yang menjabat pada saat itu diusir rakyat dan kakaknya, dan diasingkan ke Malaka hingga wafat.

Daya tarik rempah-rempah juga menyebabkan malapetaka, yaitu akibat terjadinya perebutan kekuasaan dalam pemerintahan Portugis. Pada tahun 1533 Tristiao de Ataide tiba di Temate dan ketika melihat adanya peluang, ia mengambil alih benteng Gamlamo dengan kekerasan dari de Fonseca, la menangkap de Fonseca dan mengirimnya ke Goa untuk dipenjarakan. De Ataide adalah seorang gubernur yang kejam dan kekejaman tersebut dipamerkan dengan

" ibid.,, p. 350.

[15] Antonio Galvao, *Historia das Moluccas*, tr Hubert Th. M. Jacobs SJ. Rome. Jesuit Historical Institute., p. 211. Galvao, de Brito tiba di Temate pada 13 Mei 1522 dari Banda, setclah terlebih dahulu singgah di Bacan untuk memerangi rakyat di sana sebagai balas dendam atas kematian orang-orang Portugis yang dibunuh orangorang Bacan. Lihat Antonio Galvao, *Historia,V)l*\, p.p.., 211,221.

maksud agar ditakuti dan dikagumi orang."

Hubungan de Ataide dan Sultan Ternate tidak selamanya harmonis, karena terjadi perselisihan dalam urusan perniagaan cengkih dan akhimya de Ataide inenangkap dan memenjarakan Sultan Tabariji, termasuk ibu dan keluarganya, serta sejumlah bobato Ternate yang kemudian diasingkan ke Goa. Sebagai penggantinya, ditunjuk Sultan Khairun (1535). Kemudian Tabariji dibebaskan dan ia dikembalikan ke Ternate. Sultan Khairun berupaya mengokohkan kcdudukan Ternate. Jika Portugis berusaha mengukuhkan kekuatan politik, maka Khairun membantu sambil mengukuhkan kekuasaannya dan mem- perluas daerahnya.

Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi konflik antara Portugis dan Sultan Khairun, dengan cara menguasai hasil tanaman cengkih yang berada di Pulau Makian oleh Capitan Diego Lopes de Mesquita. Perselisihan kedua pihak ini tidak sampai berlanjut, akan tetapi dapat diselesaikan melalui cara penyumpahan de Mesquita (bersumpah atas kitab Injil) dan Khairun (bersumpah atas Al Qur'an), bahwa tidak ada lagi perselisihan di antara mereka. Proses penyumpahan ini merupakan suatu taktik busuk dari Portugis karena Mesquita telah merencanakan pembunuhan kepada Sultan Khairun dengan cara menyuruh keponakannya, Antonio Pimental, untuk membunuh sultan. Pada esok harinya, tanggal 28 Februari 1570, ketika Sultan Khairun yang dikawal oleh Fanyira Gorango,[292] [293] memasuki Benteng Gamlamo, serentak Sultan Khairun diserang oleh Antonio Pimental yang menikamnya dengan keris.[294]

Pembunuhan Sultan Khairun, oleh seluruh rakyat di Moloku Kie Raha dianggap penghinaan. Rakyat Ternate dengan serentak bangkit dan menyerang Benteng Gamlamo di bawah pimpinan Babullah, putra Sultan Khairun, dengan dibantu oleh Kolano Tidore, Bacan, dan Jailolo. Selama lima tahun, Portugis dikepung di dalam benteng dan tidak mendapatkan bantuan dari Goa, maka pada tanggal 28 Desember 1575, mereka nienyerah tanpa syarat,[295] sedangkan Capitao de Mesquita melarikan diri ke Ambon. Baru pada tanggal 31 Desember 1575, orang Portugis diijinkan oleh Sultan Babullah meninggalkan Ternate dengan membawa semua barangnya, namun senjatanya harus ditinggalkan.

[M] Adnan Amal, *op. cit.*, p. 85-

[293] B. *J. J.* Visser M.S.C. 1925, dalam Abdul Hamid Hasan, *op. cit.* p. 49.

" Ibid.,, p. 60.

" Ibid.,, p. 221.

Sultan Babullah memperluas kekuasaannya mulai dari Mindanao sampai Bima-koreh dan Nove Guinea, dengan laskar yang terdiri atas 130.000 tenaga tempur tetap dan ditambah dengan tenaga cadangan serta budak.[296] Pengusiran bangsa Portugis oleh Sultan Babullah merupakan kemenangan besar bangsa dalam menegakkan kewibawaan dan martabat. Kemenangan Sultan Babullah atas bangsa Portugis memberikan krcdibilitas bagi kepemimpinan-nya dalam menyusun kekuatan bangsa untuk memperoleh kemerdekaan dan kedaulatan seluruh wilayah kesatuan.

Namun demikian, Portugis tidak kehabisan akal untuk merayu dan mempengaruhi Sultan. Buktinya Portugis selalu berupaya untuk menciptakan iklim persahabatan baru untuk menghadapi Sultan Babullah. Sebagai perangkap untuk menjebaknya, mereka mendatang- kan kapal niaga yang sarat dengan berbagai macam barang niaga dan mengundang Sultan Babullah untuk berkunjung ke kapal, yang di dalamnya telah disediakan berbagai hadiah yang indah, sesuai dengan selera Sultan. Sultan Babullah yang tidak mencurigai undangan itu berkenan berkunjung ke kapal sebagai tamu dalam rangka persahabatan tanpa membawa pengawal.'[297] Setelah berada di atas kapal, Sultan ditangkap, dan kapal Portugis pun segera mengangkat sauh dan berlayar menuju Pulau Ambon. Tiba di Ambon, rakyat Hitu datang bermohon kepada Sultan untuk membebaskan Sultan, dan diberi restu untuk bertarung melawan dua armada Portugis tersebut, namun Sultan Babullah menolak karena ingin bertemu dengan Raja Muda Portugis di Goa India, guna menuntut si pembunuh ayahnya, Sultan Khairun. Namun sesampainya di Goa sultan justru dibunuh secara kejam oleh Portugis.

Sampai berakhimya kekuasaan Portugis di Ternate pada 1578, (53 tahun berkuasa) telah menempatkan 20 gubernur di Maluku dengan gubernur terakhir Nino Pereira de Lacerda. Di antara ke-20 gubernur tersebut, yang terburuk reputasinya adalah Diego Lopes de Mesquita (Gubernur Portugis ke-18) yang memerintahkan pem- bunuhan atas Sultan Temate, Khairun Jamil, lewat suatu proses tipu daya dan muslihat. Tidak mengherankan jika putera Khairun, Sultan Babullah Datu Syah, menyatakan perang dan akhirnya mengusir Portugis dari Maluku.[298]

Berdasarkan perjalanan sejarah bangsa Portugis di aias, dapai disimpulkan bahwa keberadaan portugis di Ternate berlujuan menguasai hasil bumi (cengkih dan pala) yang meinpunyai nilai ekonomis tinggi untuk dijual dipasar internasional. Untuk memperoleh hasil yang lebih banyak, maka inasyarakat Ternate ditindas guna mendapatkan hak monopoli atas kekayaan alam tersebut. Tanah dan perkebunan tetapi dimiliki dan dikuasai oleh masyarakat Ternate, sedangkan hasilnya diwajibkan untuk diserahkan kepada Portugis dengan harga yang rendah. Inilah bukti adanya posisi strategis sumber- sumber agraria di Ternate kala itu.

---

296 Para mi ta, *op. cit.* p. 63.
297 Abdul Hamid Hasan., *op. clt.,p.* 49-
298 Adnan Amal, *op. cit.,* p. 92.

C MASA KEDATANGAN BANGSA SPANYOL

Ekspedisi bangsa Spanyol ke daerah Moloku Kie Raha dipimpin oleh Carvalhindo yang dibantu Gonsalo Gomes de Espinosa dengan 108 orang anak buahnya. Mereka tiba di Kepulauan Maluku dan mendarat di Tidore pada tanggal 8 November 1521. Sultan Tidore yang dijabat oleh Al Mansur menyambut kedatangan dengan hangat dan penuh keramahan. Kedua pihak lalu mengadakan perundingan dan berhasil mencapai kesepakatan untuk transaksi cengkih dengan harga mengikuti pasaran lokal yang relatif tinggi. Orang-orang Spanyol akhimya mengapalkan cengkih yang telah dibeli, setelah tercapai suatu kesepakatan dengan Sultan Tidore Al-Mansur tentang pemberian hak monopoli dan perdagangan cengkih bagi Spanyol. Bangsa Spanyol tiba di Temate-Tidore pada awalnya hanya untuk membeli hasil bumi dan tidak bermaksud untuk menanamkan kekuasaannya. Keberhasilan melakukan ekspedisi awal, dan atas ketertarikan pada potensi sumberdaya alam rempah-rempah, maka dilakukan ekspedisi kedua yang dipimpin Garcia Jafre de Loasia pada tahun 1525 dan ekspedisi ketiga pada tahun 1527 di bawah pimpinan Alfaro de Saanedra. Pada tahun 1564, sebuah ekspedisi Spanyol di bawah komandan Legazpi berhasil menduduki Filipina dan menjadikannya sebagai pusat kekuasaan dan perdagangan Spanyol di Asia Selatan.

Setelah Spanyol dan Portugis menyatu dalam sebuah *uni* pada tahun 1580, operasi-operasi di Maluku langsung berada dipimpin oleh Gubernur Jenderal Spanyol di Filipina. Seinentara Filipina sendiri berada di bawah Raja Muda Spanyol yang berkedudukan di Mexico. Dengan penangan Maluku di bawah Filipina, dan Filipina di bawah

Mexico, maka Maluku sebenarnya tidak lebih dari *sehuab koloni dari koloni-koloniP*

Kesulitan pertama yang dihadapi Spanyol di Maluku bukan dalam menghadapi raja-raja lokal, tetapi menghadapi Portugis dalam kaitannya dengan kewenangan menangani atau yurisdiksi atas ke- pulauan Maluku. Kedua kekuasaan asing di Ternate-Tidore ini memandang dirinya berdauiat dan kompeten untuk urusan tersebut. Karena itul, kedua pihak berupaya memperoleh legitimasi dan dukungan dari kcrajaan-kcrajaan lokal. Spanyol memperolehnya dari Tidore, dan Portugis dari Ternate. Akhirnya, berdasarkan traktat Saragosa pada 1529. Spanyol di bawah Raja Charles II melepaskan klaim atau haknya atas Maluku dengan kompensasi 500.000 cruzados dari Portugis.

Sebagaimana halnya Portugis, Spanyol juga terlibat dalam sejumlah aksi militer terhadap kerajaan-kerajaan lokal. Pada tahun 1606, Gubernur Spanyol, Don Pedro da Cunha, memerintahkan pe- nyerbuan benteng Gamlamo dan menangkap Sultan Saidi, dan keluarganya serta sejumlah bobato Kesultanan Ternate. Mereka kemudian diasingkan ke Manila. Akibat penyerbuan ini, wilayah Ternate terpecah menjadi dua. Ibukota kesultanan Gamlamo praktis menjadi ibukota pendudukan Spanyol. Karena pendudukan tersebut Belanda terpaksa membangun ibu kola baru, ketika benteng Oranje dibangun di daerah kampung Melayu. Kompeni juga mendirikan sebuah benteng kecil

lainnya di Kota Baru yang diberi nama *Collie la Baca.* Sementara itu, Spanyol membangun sebuah benteng kecil di Leman Kouara -kini disebut Ngade — yang diberi nama *San Pedro Palelo* atau *Don Gil;*[u] namun di kalangan penduduk Ternate lebih dikenal sebagai Kota Janji. Pada tahun 1633 Spanyol membangun pemukiman Ave Taduma di pantai selatan Ternate dengan Gamlamo sebagai pusat kekuasaannya. Dalam kurun waktu tahun 1606 sampai 1663, Ternate dikuasai oleh dua kekuasaan asing: Ternate Utara di bawah kekuasaan Kompeni Belanda dengan pusat kekuasaan di

[21] Leonard J. Andaya, *The World of Maluku- Eastern Indonesia in the Early Modem Period,* Univ. Hawai Press. Honolulu, 1993, p. 39

[22] Van Fraasscn, *Types of social political Structure in North Halrnahera History* dalam EKM. Masinambouw (ed), *Halmabera dan Raja Empat,* vol. I, Jilid VIII (no-3), p.p. 136-137.

benteng Oranje, clan Ternate Selatan di bawah Spanyol dengan pusat kekuasaan di Benteng Gamlamo.[2']

Penangkapan dan pengasingan yang dilakukan Spanyol terhadap Sultan Saidi sekeluarga dan para bobatonya telah menim- bulkan kemarahan rakyat Ternate. Dewan Mangkubumi Kesultanan Ternate memutuskan mengutus Kaicil Ali ke Banten untuk meminta bantuan Belanda. Tetapi, kedatangan Laksamana de Jong dan pasukannya, dalam rangka memenuhi permintaan tersebut, tidak menyurutkan nyali Spanyol dan berbagai rencananya atas Maluku. Beberapa tahun setelah penyerbuan Benteng Gamlamo, Spanyol dengan bantuan Tidore menyerbu dan menduduki Jailolo, Sahu dan Gamkonora tahun 1611. Pendudukan ini berakhir pada tahun 1620, atas dukungan penuh dari Gubemur Jenderal Spanyol di Manila.

Ketika Laksamana de Jong tiba di Ternate pada tahun 1607, kesultanan Temate memberikan kemudahan dan memenuhi berbagai tuntutan Belanda, mulai dari pembangunan benteng, pemukiman, dan pemerintahan terbatas dalam wilayah eksklusif, serta monopoli rempah-rempah dengan harapan kompeni bisa menetralisasi Spanyol. Berbagai kemudahan itu telah dimanfaatkan Belanda untuk memper- kuat posisinya di Maluku, yang membuatnya mampu bersaing secara terbuka dengan Spanyol. Sementara itu, tindakan-tindakan kontro- versial Spanyol mulai memperoleh reaksi dan perlawanan dari rakyat, sehingga dukungan yang bersahabat dari rakyat tidak lagi diperoleh- nya. Rakyat memandang Spanyol tidak berbeda dengan Portugis.

Upaya menarik perhatian masyarakat Ternate dilakukan oleh Spanyol, dan pada tahun 1623 kembali Gubernur Spanyol, de Heridia, menyerahkan sepucuk “sural referensi" dari mantan Sultan Ternate, Saidi, yang hidup dalam pengasingan di Manila, kepada Sultan Mudaffar dan Ibu Suri di Temate. Surat tersebut berisi informasi tentang perlakuan baik dan penghormatan yang diterima Saidi dari Pemerintah Spanyol di Manila. Menurut Saidi, Spanyol tetap mcmandangnya sebagai penguasa Temate.[299]

Sejak menerima surat dan lukisan Saidi, Ternate berkeinginan menerima perwakilan Spanyol untuk sebuah persetujuan perdamaian.

[u] Periode tahun 1599 sampai dengan tahun 1606 adalah periode yang sangat penting dalam sejarah Temate. Selama masa ini Temate tidak hanya hanjs menghadapi Portugis dan Spanyol, tetapi juga hams menghadapi Inggris dan Belanda. Lihat, Leirissa dalam Ade kamaluddin, eLal., *op.cit.,* p. 61.

[14] Leonard J. Andaya, *op. ciL,* p. 155.

Ternate bertekad berdamai dengan Spanyol. baik di darat maupun di laut, dan lidak akan membantu Belanda lagi daiam perangnya melawan Spanyol. Di pihak lain, Gubemur de Heridia juga berjanji akan inembawa Saidi dari Manila ke Ternate pada misi berikutnya. Tetapi, ketika ada armada Spanyol tiba dari Manila pada 1624, Saidi tidak diikutsertakan seperti dijanjikan de Heridia. Ternate memandang hal ini sebagai sebuah tindakan ingkar janji dan menyebabkan memudarnya kepercayaan kesultanan dan masyarakat Temate kepada Spanyol. Kepercayaan dan rasa hormat Ternate kepada Spanyol semakin merosot ketika diketahui bahwa daiam peristiwa penang- kapan dan pengasingan Sultan Babullah pada tahun 1583, Spanyol terlibat persekongkolan dengan Portugis.

Sejak VOC melancarkan kegiatan niaganya secara intensif, Spanyol ternyata tidak mampu bersaing dan hanya mampu bertahan karena kemurahan hati para gubemur Belanda yang ada di Temate. Oleh sebab itu, pada tahun 1662 otoritas Spanyol di Manila memutus- kan menutup gamisunnya di Maluku dan menarik kembali pasukan-pasukannya dari wilayah tersebut. Pada tahun 1663, pasukan-pasukan Spanyol di Tidore dan Ternate diberangkatkan menuju Manila, yang menandai penarikan diri penguasa Spanyol dari Maluku.

Berdasarkan uraian singkat di alas dapat diketahui bahwa, tujuan kedatangan bangsa Spanyol sama dengan kedatangan bangsa Portugis. Cengkih dan pala merupakan daya tari kedatangan mereka di Temate. Status penguasaan tanah tetap dimilik oleh masyarakat, namun hasil bumi yang dimiliki masyarakat Temate diambil dengan cara jajahan, akibatnya kondisi kehidupan masyarakat Temate tetap miskin.

D. MASA PENJAJAHAN BELANDA

Setelah orang-orang Portugis diusir dari Ternate melalui kekuatan Sultan Babullah yang didukung oleh Tidore, Bacan, dan Jailolo, Ternate harus menghadapi pula bangsa Spanyol yang menduduki benteng *Nuestra Senora del Rosario* di Temate (1606). Sultan Said Barakati yang tidak senang dengan pendudukan bangsa Spanyol terus-menerus mengadakan perlawanan, tetapi akhirnya tertangkap dan diasingkan ke Filipina. Sultan Mudafar beserta pejabat kerajaan mencari kekuatan dan jalan untuk mengusir bangsa Spanyol,

» Des Alwi, op. *cit.,* p. 292. dengan cam mengadakan hubungan dcngan bangsa Belanda (1605),[n] melalui pemberian konsesi kepada bangsa Belanda agar memperoleh bantuan untuk mengusir Spanyol.

Wijbrand van Warwijk, adalah orang Belanda pertama yang tiba di Ternate,[300] kemudian Jacob Cornesliszoon Van Neck, lain Wolphert Harmenszoon (1606), dan tiga orang Inggris di bawah pinipinan Henry Middleton (1605) yang sempat

* Tiba di Ternate pada tanggal 22 Mei 1599 dengan kapal Belanda Amsterdam dan Utrect

mengunjungi Ternate dan Tidore.[301] Pada tahun tersebut, Ternate telah mcnjalin hubungan dengan orang Belanda dan Inggris untuk melakukan penjual hasil hutan. Sedangkan untuk menghadapi kekuatan Spanyol, Sultan Tematc menjalin hubungan dengan Belanda dan berhasil menyepakati perjanjian pada tahun 1607 di Benteng Malayu *(Fort Orange),* dengan isi sebagai berikut.

a. Belanda diperbolehkan mendirikan benteng di Ternate;
b. Belanda membantu Ternate, melindunginya dari kemungkinan ancaman Spanyol;
c. Ternate mengakui pembesar Negeri Belanda;
d. ongkos pemeliharaan tentara Belanda ditanggung oleh Ternate;
e. Belanda memperoleh monopoli rempah-rempah; saling menghormati agama masing-masing; dan
f. Tanpa persetujuan kedua belah pihak tidak boleh mengadakan perjanjian dengan Spanyol dan Tidore.[302]

Untuk memperkuat dan memperbesar kekuatan Belanda, maka, diadakan lagi pembaruan perjanjian pada tahun 1607. Isi perjanjian tersebut lebih mempertegas adanya monopoli perdagangan rempah-rempah oleh VOC. Menurut Belenda, Maluku sebagai sumber rempah-rempah harus dikuasai, baik dengan perjanjian maupun dengan kekerasan.[303] Amandemen perjanjian dimaksudkan agar peme- rintahan Belanda melalui VOC mendapatkan hak monopoli, semua produksi rempah-rempah dijual kepada VOC, semua barang impor ataupun ekspor dipegang oleh VOC dan hanya kapal VOC yang

[n] F. S. A. de Clercq, *Bijdragen tot de Kennes der Rest den tie Ternate,* Brrill, Leiden. 1890, p. 155-

" Francoise Valentijn, *Oud en Niuw Oost Indien, vol 1 Bcscbrjuing der Moluccas,* Dordrecht. Amsterdam, 1724, p. 224.

" D.G. Stibbe, 1918., dalam Abdul Hasan Hamid, *op. cit.,* p. 52.

boleh mengangkut barang baik impor maupun ckspor di kawasan Ternate.

Pada saat yang bcrsamaan, di tempat lain dalam wilayah kc- kuasaan kerajaan Ternate terjadi pemberontakan rakyat untuk menolak keberadaan Belanda dengan VOC. Sebagai Wali Kesultanan Ternate di wilayah Ambon dan sekitarnya, diangkat Gimalaha Majira yang melakukan perlawanan terhadap Belanda di Ambon dan melakukan pembunuhan terhadap orang-orang Belanda. Hal yang sama dilakukan oleh Wali Kesultanan Ternate di Kepulauan Sula, Sangadji Tarbila, mengerahkan rakyat Sula untuk menentang Belanda, akan tetapi Tarbila dapat ditangkap dan dijatuhi pidana mati.

Akhirnya, pemberontakan terjadi dimana-mana untuk mclaku- kan perlawanan kcpada VOC. Untuk mengatasi perlawanan rakyat yang terus-menerus timbul, maka pihak Belanda mengadakan perundingan dengan Sultan Ternate, Tidore, dan Jailolo di Hila, Ambon, pada tahun 1638. Namun, pihak Kesultanan Tidore tidak dapat menerima cara-cara (dalam bentuk klausula-klausula) yang diusulkan oleh Belanda. Akhirnya diadakan perundingan khusus diantara Sultan Ternate, Bacan, dan Jailolo. Hasil dari pcrjanjian tersebut pada pokoknya berisi: Pemyataan perang terhadap Tidore; pemusnahan seluruh kebun cengkih di Maluku (Maloko Kie Raha); dan sebagai ganti kerugian kepada para sultan, dibcrikan uang pengganti kerugian setiap tahun.[304] Atas dasar pcrjanjian tersebut, pihak Kompeni Belanda mengirimkan armada kora-kora ke Scram, dan pulau-pulau Irian untuk memberikan ganti kerugian terhadap Tidore, sebagai akibat perintah untuk melakukan pemusnahan kebun cengkih di beberapa tempat. Sebagai reaksi, Sultan Tidore lalu memerintahkan Raja Salawati dengan lima bclas kora-kora mengadakan penyerangan balasan terhadap Kompeni Belanda di pulau-pulau Ambon. Dengan demikian, Kompeni Belanda berhadapan dengan tiga kekuatan lawan: Sultan Tidore, kekuatan Majira, dan armada laut Makasar. Untuk mengurangi tiga kekuatan ini, pihak Belanda lalu mengadakan perdamaian dengan orang-orang Spanyol di Maluku dan dengan Sultan Tidore, dan akhirnya kekuatan pihak Majira dapat dipatahkan.

Tidore,[305] dan Belanda menandatangani perjanjian (entang hak monopoli Kompeni atas tata niaga rempah-rempah pada tahun 1667

*' Francoise Valentijn,, *op. cil.,* p. 305.

[JI] Perundingan dilakukan oleh Sultan Saifuddin dari Tidore di Bcnteng Oranje pada 27-28 Marct 1667, dengan Laksamana Speelnun — alas nanu Kompeni.

dan pada tahun yang sama perjanjian tersebut juga dibuat Kompeni dengan Bacan. Laksamana Speelman, yang mewakili Belanda dalam perundingan tersebut, berhadapan dengan Sultan Ternate, Tidore dan Bacan. Speelman, selain selalu memaksakan pemberian hak monopoli rempah-rempah kepada Kompeni, juga mcndesak hak kompeni untuk memberikan persetujuan pada setiap pergantian sultan. Dengan demikian, hak prerogatif lembaga-lcmbaga kesultanan di Maluku dalam pengangkatan sultan telah dilucuti, dengan adanya kewajiban memperoleh persetujuan Kompeni Belanda terlebih dahulu, dalam penetapan seorang sultan. Bahkan, setelah itu dalam praktik pengangkatan sultan-sultan Maluku, suara Kompeni merupakan "kata putus", bukan hanya sebagai suara lembaga-lembaga adat.[w]

Melalui berbagai perjanjian yang dibuat oleh Kompeni dan pemimpin (Sultan) lokal di Moloku Kie Raha, telah inemposisikan Kompeni sebagai penguasa tunggal di Jazirah Al Muluk, akibatnya setiap kesultanan berlomba menunjukkan loyalitasnya. Kesultanan Temate adalah kerajaan yang terlebih dahulu memamerkan sikap tersebut. Bahkan pimpinan pusat VOC di Belanda *(de heren zeventieri)* pada 1669 memerintahkan pembentukan Dewan Politik yang bertugas memberikan pertimbangan kepada gubernur dalam menjalankan tugasnya.

Walaupun saat itu kekuasaan yang dimiliki oleh Pcmcrintah Hindia Belanda tanpa batas, namun tidak semua sultan memberikan loyalitas kepada Kompeni. Buktinya, pada tahun 1680, Sultan Sibori Amsterdam dari Ternate melakukan pemberontakan terhadap Kompeni. Tidore dan Bacan juga pemah melakukan hal serupa, selain menutup mata dan bersekongkol dengan para penyclundup Mindanao, serta membiarkan orang-orang Halmahera Timur melakukan penyelundupan ke Seram selama puluhan tahun, dan kedua kesultanan ini juga memperlambat realisasi program penebangan pohon- pohon pala dan cengkih.

Setelah perlawanan rakyat dapat dilumpuhkan, Belanda mengadakan perjanjian dengan Sultan Temate dan Sultan Tidore. Mereka berjanji untuk memusnahkan kebun cengkih di wilayah kekuasaannya, sebagai gantinya menerima uang ganti kcrugian setiap

Kompeni mengakui hak-hak Kesultanan Tidore atas Papua dan Kepulauan Raja Ampat, sedangkan terhadap Kompeni diberikan imbalan atas hak monopoli dalam pemiagaan rempah-rempah yang diberikan Sultan Tidore.

[w] Adnan Amal, *op. cit.* p. 102.

tahun. Periawanan rakyat terhadap Belanda tidak berhenti, karcna pada tahun 1675 Sultan Amsterdam (Ternate) bersama rakyat meng- angkat senjata menentang Belanda di Jaiiolo. Sultan Amsterdam selama perlawanannya, bergerilya di Jaiiolo sampai akhirnya tertangkap dan diasingkan ke Batavia. Pemerintah Tinggi Kompeni Belanda di Batavia menganggap Sultan Ternate telah kehilangan kekuasaannya dan akan menerima kembali kerajaannya dari VOC sebagai pinjaman?[3]

Dengan kekuatan pihak Kompeni Belanda yang dapat mematahkan periawanan rakyat di Maluku sekitarnya, maka mereka dengan sewenang-wenang mengadakan pemusnahan kebun cengkih, serta mencampuri urusan penggantian sultan dan pejabat istana. Pihak Belanda sewenang-wenang melantik Patra Alam sebagai Sultan Tidore (1780). Hal ini sangat bertentangan dengan adat-istiadat setempat dan sangat dimurkai oleh rakyat dan kalangan istana Kesultanan Tidore. Patra Alam dijadikan sebagai kaki tangan Kompeni Belanda untuk menindas rakyat. Akibat kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Kompeni Belanda di Kesultanan Tidore terhadap rakyat, maka pada tahun 1780-1805, terjadilah periawanan umum terhadap Kompeni Belanda yang dimulai di Maluku yang akhirnya meluas hingga ke Seram dan Irian Jaya. Periawanan ini dipimpin Pangeran Syaifuddin yang lebih dikenal dengan nama Nuku, putra mahkota Kerajaan Tidore. Nuku setelah meloloskan diri dari penangkapan Belanda lalu pergi ke Halmahera untuk menghimpun kekuatan perang dalam rangka melawan Belanda.

Merlalui kekuatan armada kora-kora, Nuku pergi ke Seram Timur dan membebaskan Seram Timur dari kekuasaan Kompeni Belanda. Rakyat di Maluku, Seram, dan Irian Jaya semua mengangkat senjata melawan Kompeni Belanda. Dalam tahun 1783, armada Nuku yang dipimpin oleh Hukum Doy berhasil mengusir Belanda dari Bacan dan Makian dan melakukan pendaratan di Pulau Tidore. Melalui bantuan koloni kelima Nuku yang ditempatkan di Tidore, maka sejumlah pasukan Belanda yang ditugasi menjaga istana Patra Alam dimusnahkan. Kekuasaan Patra Alam pun sekaligus lumpuh akibat tidak disetujui oleh rakyat. Pengambilalihan kekuasaan ini oleh Belanda dikenal sebagai Revolusi Tidore.[306] [307]

Untuk mengimbangi upaya Nuku, Pemerintah Tinggi Belanda di Batavia mengangkat Kamaluddin, saudara Nuku, menjadi Sultan

[306] *Ibid.,* p. 350.

[54] Koloncl A. Haga, 1884., p. 310, dalam Abdul Hamid Hasan, *op. cit.,* p. 56.

Tidore. Pengangkatan Kainaluddin menjadi Sultan Tidore tidak mem- bawa perubahan apa-apa di masyarakat. Di mana-mana perlawanan rakyat terus berkobar, sedangkan antara Gubernur Ambon dan Gubernur Ternate terjadi salah paham. Untuk mengatasi kcadaan itu, Pemerintah Tinggi Batavia segera menginstruksikan kcpada Gubernur Ambon, Banda, Temate, dan Sultan Kamaluddin supaya bersatu meng- gempur kekuatan Nuku. Melalui persatuan itu, maka Wcda, Patani, Maba, Gebe, dan Kepulauan Raja Empat dapat dikuasai oleh Belan- da, sementara kekuatan Nuku di Seram Timur belum dapat digempur.

Sebagai upaya menggempur kekuatan Nuku di Seram Timur, Gubernur Ambon dan Gubernur Banda dalam kerja sama mengirim- kan armada ke Seram Timur pada tahun 1791, namun perlawanan rakyat di daerah ini tak dapat dipatahkan, setelah rakyat Irian menggabungkan diri kepada Nuku. Kekuatan yang dibangun oleh Belanda ternyata tidak dapat melumpuhkan kekuatan Nuku, dan akhimya Belanda mcnggunakan taktik diplomasi dengan mengajukan tawaran, yaitu Nuku boleh memilih menjadi Sultan untuk memerintah Irian yang tunduk di bawah kekuasaan Sultan Tidore atau menjadi Sultan Seram langsung di bawah kekuasaan Belanda.[35] Tawaran ini ditolak oleh Nuku, karena perjuangan yang ia lakukan selama ini dengan satu tujuan, untuk mempersalukan kerajaan Ternate, Tidore, Bacan, dan Jailolo, guna menentang imperialisine dan kolonialisme Belanda.

Untuk mencapai tujuan tersebut, secara diam-diam Nuku mengadakan hubungan rahasia dengan Sultan Ternate Amir Iskandar Syah Kaicil Patra Ahral. Di Keraton Sultan Ternate, sudah disiapkan siasat apabila Nuku menggempur Belanda di Tidore, maka seluruh armada kora-kora Ternate serentak akan menggempur dan mengusir Belanda dari Ternate. Tetapi, sayang, rencana ini diketahui oleh Belanda dan Patra Ahral ditangkap dan diasingkan di Manado. Perjuangan untuk menentang Belanda terus digalakkan, sehingga pada tahun 1797, seluruh armada kora-kora Nuku serentak dikerahkan untuk menggempur kekuatan Belanda di Ternate dan Tidore. Dalam tahun itu juga, Nuku bersama-sama pembesarnya berhasil menguasai kembali Tidore tanpa ada perlawanan dari pihak Belanda. Sesudah itu, Nuku dinobatkan oleh rakyat Tidore menjadi Sultan yang berkuasa atas daerah Tidore, Irian Jaya, dan Seram Timur. [308]

[308] *Ibid.,* p. 358.

Kemenangan politik dan inilitcr yang telah dicapai oleh Nuku mendorongnya untuk terns melakukan pengusiran terhadap Belanda di Maluku. Di antara tahun 1797-1799, terjadi peperangan antara ke- kuaian Nuku dan kekuatan Kompeni Belanda. Selama itu, Belanda beberapa kali mencoba menggempur Tidore untuk menjajah kembali tetapi tidak berhasil. Belanda mengakui kenyataan bahwa kekuatan Nuku tidak mudah digoyangkan[56]. Kedudukan Kompeni Belanda semakin kritis, ditambah lagi dengan munculnya kapal perang Inggris di perairan Maluku, menyebabkan Kompeni Belanda di Nusantara bagian timur tidak berdaya dan akhirnya menyerah kepada Inggris. Sebagai upaya Pemerintah Inggris agar keamanan dan ketentraman di Maluku tidak terganggu, diusahakan agar Sultan Ternate dan Tidore berdamai.

Baru pada tahun 1803, alas dasar perjanjian perdamaian Amiens, maka daerah Hindia Belanda dikembalikan ke tangan kekuasaan Belanda di Indonesia. Setelah Belanda berkuasa kembali di Maluku, rupa-rupanya mereka bermaksud untuk menguasai kembali wilayah Kerajaan Tidore, tetapi kali ini ditempuh dengan cara yang lunak, yaitu melalui permintaan persahabatan dengan Nuku. Bersama- sama dengan permintaan persahabatan terdiri alas 26 pasal, diselipkan tujuh pasal yang secara halus untuk menjajah kembali Tidore.

Ketujuh pasal tersebut pada pokoknya berisi:

a. Sultan Tidore (Nuku) harus melepaskan Seram;
b. Penguasa Belanda ikut campur dalam tindakan menuntut dan menghukum para bangsawan dan pembesar yang bersalah;
c. Sultan harus meniadakan benteng pertahanannya;
d. Sultan Tidore setiap tahun harus menyerahkan upeti 20 budak;
e. budak Papua dan bangsawan Ternate yang telah melarikan diri harus discrahkan kembali;
f. demikian pula pengembalian orang Makian dan Alifuru yang berada di wilayah Tidore;
g. Sultan Papua dan sultan lain akan disumpah oleh Gubemur.[57]

Ternyata rupa-rupanya Nuku sangat teliti dalam menafsirkan ketujuh pasal tersebut dan menolak mentah-mentah tawaran persahabatan dari pihak imperalis Belanda. Penolakan tersebut merupakan pukulan politis bagi pihak Belanda, yang untuk kesekian kali tidak berhasil

* *Ibid.,* p. 336.
" ibid., p. 425.

mematnhkan kekuatan Nuku yang hampir nieliputi scbagian besar dari wilayah Maluku. Kekuasaan politik imperialismc Belanda baru dapat terlaksana setelah wafainya Sultan Nuku (1805).

Perjuangan rakyat menentang imperialismc dan kolonialismc yang dilakukan Belanda selama bcrabad-abad lamanya tidak lain dari upaya perjuangan untuk

mempertahankan hak hidup bcbas dari segala tekanan politik, sosial, dan ekonomi. Melalui pcmilikan pcrlcng- kapan perang kolonialismc Belanda yang ampuh, perlawanan rakyat dapat ditundukkan dan dikuasai, namun perjuangan kebebasan untuk merdeka tetap membara di hati setiap rakyat Moloku Kic Raha. Kekuatan kolonialisme Belanda yang memiliki perlengkapan perang yang kuat, perlawanan yang merupakan perjuangan rakyat untuk memperoleh kemerdekaan akhimya dapat ditundukkan dan dikuasai kembali oleh kekuasaan imperialismc Belanda. Scjalan dengan itu, bcrangsur-angsur hak hak dan kekuasaan kerajaan di Maluku diperkecil. Perlawanan rakyat yang sclalu timbul dari kedua kerajaan, Ternate dan Tidore, menjadi kendala bagi pemerintah kolonial Belanda yang harus ditangani secara serius. Mengingat kedua kerajaan ini memiliki wilayah kekuasaan yang sangat luas, yaitu Maluku, bagian timur Sulawesi, dan Sulawesi Utara, serta Irian Jaya, maka perlu segcra diperkecil hak-hak dan kekuasaannya.

Wilayah kekuasaan Kerajaan Ternate dan Tidore dijadikan *Gouvemement der Molokken* yang menjadi kekuasaan kolonial Belanda. Pada tahun 1866, *Gouvemement der Molokken* dihapus dan dibagi menjadi Keresidenan Manado, Keresidenan Ternate, dan Keresidenan Banda. Masing-masing keresidenan berdiri sendiri. Dengan demikian, wilayah kerajaan Moloku Kie Raha yang disatukan ke dalam kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda akhirnya diperkecil di dalam bentuk keresidenan dengan beberapa wilayah kekuaasan, dengan tujuan agar imperalisme kolonial Belanda dapat menguasai dan mematahkan perlawanan rakyat dari Kerajaan Ternate dan Tidore.

Setelah Kerajaan Ternate takluk, Belanda kemudian melakukan ekspansi untuk dapat menguasai berbagai aspek termasuk pcngclolaan sumberdaya alam yang dimilliki masyarakat Moloku Kie Raha (Ternate) di wilayah Pemerintahan Hindia Belanda, melalui perjanjian yang ditandatangani oleh Residen Ternate Dr. Dirk Willen Horst dan Sultan Ternate Aminudin Iskandar Munawar Assadiq pada tanggal 29 September 1897 tentang penggalian tanah untuk mencari hasil

tariibang/’Walamkesdpnk:Han,<efisebui;penwrjntnh; Belanda meminta • hakxkonsf nsi.Umtik melakukan4*otafian tambang dan penggaliani tanah.,'Siapa .,-W yftngf.ajkani.lftqkikpkan; pgr)g?ciaq uynbang harus tunduk pada ketcntuan .dap ^M^ ^pengeuhuaQ?p<;m<;rintah Hindis. Belanda- ••• nuq di.m : ?XJ.. r.\.. f >

•• ‘

•; • Penguasaan.sunlbefdaya-alflm oleh pemetintah Hindia Belandai bukan hanya di dacrah'Temate;.akan;tetapi,juga^di wilayah-wilayah yang dikuasrii olchikesukana^ iTernatjJnsepertti.di .Banggai dan. Tambuku. Dalam perjanjian yapg.ditanda-tangani olch Sultan Ternate dan nienteri-inentcrinya dengan jkongsi' *Nederland Nieuw Guinea-Handel Maatschdppip* yang berkedudukan di Amstcrdampada 10 Oktdbcr l906 *(stdatbjad* 1902 Nombr 4>i«iUng:pcke(jaan.pencarian. mutiara, kulit’buaya’ teripangd^nitdmbdh’tumbuhan Jaut di lautari Bapggai dan* Tainbuku»vEtalani! perjanjiaqi;tetsebut:5Ti Paduka Tuan SdltSh* Ternate 'dan' indnteri-rfittltefinya) telah .member! hak kepada . Nederlands New Guinea:.Hindia iMaatschappipAmtuk melakukan periyelaman (nibOhmufiarajr-kulit: buayaji.teripang dan tumbuh- tumbuhan lain-dalam[1] iautan 'Bahgghi,-tumbuhah dan pulau-pulau yang mehgitari negen-negen dengaribatas’5 anil dari pantai. Berdasar- kan surat yang dik^luSrkandan ditetapkan oieh kedua pihak, pengam- bUan<hasil'|aut dapavdilakukan<dehgah berbagaumacam cars untuk. niendapatkart hasil. ’Hak-*lunl* (menyelain):dapat diberikan kepada^ orang lain (bukan anak4negeri) selama-5 (lirha> uhOn atas ijin peme- rintah Hindis’Belandapdan apabila.dikehendaki, pemerintah Hindia Belanda dapat meriaHk. keriibali -ijin tersebut tanpa pemberian ganti kerugian.-’[9] • ofnufr-.:-innu: i-.

‘ • >

Pdda fnaia-'pemerihtahah[1] koloniai, kedatarigan pemerintah’ koloriial di bumi ndsimtira inH<m^n)adikan suasana hukum adat> meh'galartii perubahdn. PeAibahah-perubahan tak terhindarkan lagi. mengingat terfadi hubungan^Osi^ antara hiasyarakat tempatan dan pemerintah'kdldriial. Peh.ibahat![dimaksud terjadi menyusul praktik-'* prfcktik hubuhgari'social}-'fk>l[tik^ ekbh6mi;.darr hokurh di bawalv korisej^korisep negfcri B^rat'Kdh^ekuensinya/tentu; ia akan menafik-'

i iimir: »£fi dcn&J Unix. • • -4

; * ftekaralo^iBisl Rttle^sY-'^olefcV? Museum Pulav Direktorat Museum Departemen P. Dan K. Bagian NajflthKTemiite«Ncx.urut 4, Bundel 8, Peti 113 Tentang ten zake van mijnontginning et het doen van mijnbouwkundige opsporingtp, gtsloicn mp Z.H. Sulja/?. yansien.

” Rckatalogisasi Kbleksi-kojeksi Museum Pusat Direktorat Museum Departemen P. Dan K. Bagian Naskah Maluku, Ternate No. Bundel 8, Peti 113 No. Urut (9) Tentang Naskah Perjanjian.

Ikan konsep-konsep hukum adat yang dalam hal pcrtanahan telah (dinyatakan *ipso facto,* sementara konsep Barat mendalilkan *ipso jure.*

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami me ma ng peme- rintah Hindia Belanda yang sejak awal berkonsep hukum Barat, hak gubemur *(gubemetneri)* atas tanah pun didalilkan secara *ipso jure* dari penguasa pribumi lewat kontrak panjang *(lange contractenjatau* pemyataan pendek *(korte verklaringeri).* 9 Bertitik tolak dari premis tersebut praktik-praktik penguasaan *ipso jure dicarikan* alat pembenar yuridis berupa *Agrariscbe* Wf (Undang-Undang Agraria) pada tahun 1870 *(Ind. Stb.* 1870 No. 55). Undang-Undang Agraria dimaksud berisi suatu keputusan bahwa tanah-tanah di Jawa dan Madura, yang di atasnya tak dapat dibuktikan adanya hak eigendom merupakan domein negara. Pada perkembangan waktu kemudian, sebuah ordonansi yang dikenal dengan sebutan *Algeniene Domeinverklaring,* yang dimuat dalam *Agrariscbe Wet* 1875 *(Ind. Stb. 1875 No. 1991)* diterbitkan. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa undang-undang agaraia sebelumnya berlaku untuk daerah-daerah di luar Jawa dan Madura. Faktor yuridis ini menjadi faktor penentu peniadaan kemutla- kan hak-hak adat masyarakat adat dan warganya atas tanah-tanah Jahan warisan nenek moyangnya secara *ipso facto.* Namun demikian, aspek penggabungan antara dua konsep di atas, juga dapat dibaca ketika hak-hak rakyat masih memperoleh pengakuan *de facto sebagax bezitrech* yang dapat dimohonkan pengakuan *de jure* sebagai *eigendom.* Namun warga masyarakat tempatan tetap saja beranggapan bahwa apabila keberadaannya di atas tanah-tanah lahan yang mereka tempati telah berlangsung lama, turun-temurun, sudah cukup kuat untuk membuktikan haknya atas tanah yang telah ditempati dan dimanfaatkan secara nyata itu. Kebijakan kolonial mengenai pengakuan hak atas rakyat yang dikonsepkan sebagai *bezitrecht* kian lama kian sulit diteruskan. Terutama, pada era pascakolonial tatkala pem-bangunan nasional menuntut pemanfaatan tanah-tanah lahan secara nasional untuk tujuan produktif. Sementara itu keberadaan lahan pertanahan kian langka dan tidak sebanding dengan akselerasi tingkat kepadatan penduduk. Perebutan tanah menjadi tak terelakkan lagi dan dalam proses perebutan itu pembenaran-pembenaran hak berdasarkan hukum sangat menentukan.[309]

Bcrsandar pada realita his tor is di wilayah sekitar Ternate dan sekitarnya atas, dapat dipahaini bahwa di kawasan Maluku yang men- jadi sumber kejayaan, kemakmuran, dan kekuasaan di masa lampau hanyalah Ternate, Tidore, Banda, dan Ambon. Tetapi, masyarakat awam tidak dapat mcnikmati hasil kekayaan bumi Maluku, karena para penguasa terutama Belanda yang menarik keuntungan amat besar. Masyarakat biasa, dipaksa melaksanakan tugas-tugas berat dan melayani yang lebih tinggi kekuasaannya.[4,] Akhirnya pada tahun 1799, VOC dibubarkan.

Perekonomian Maluku tidak lagi tergantung pada produk rempah-rempah. Hasil

[309] Ade Sapcomo, Di Balik Sertifikasi Hak atas Tanah dalam Perspektif Pluralisme Hukum, Fakultas Hukum, dan Intergrated Natural Resources Management Program Pascasarjana Universitas Andalas Padang

bumi dan hutan (damar) serta hasil lautseperti mutiara, sirip ikan hiu, teripang, dan lainnya merupakan potensi yang dikembangkan, karena mempunyai nilai pasar dan diekspor. Perusahaan perkapalan *Koningklijk Paketvaar Maatscbappij* (KPM) mulai menghubungkan pelabuhan-pelabuhan penting di Maluku dengan Sulawesi dan Jawa. Selain pedagang Cina, pedagang Arab, Bugis dan Makassar serta pribumi lokal mulai terjun dalam usaha- usaha perekonomian sampai ke kampung-kampung.

Di bidang pemerintahan, Belanda menata kembali struktur dan organisasi pemerintah setelah VOC dibubarkan. Pemerintahan Kompeni (VOC) diganti dengan pemerintahan Gubernemen *(Gouvemement van Nederland Indie),* setelah Inggris mengembalikan untuk kedua kalinya Maluku kepada Belanda pada 30 April 1817. Untuk menyongsong penyerahan kembali pemerintahan yang kedua ini, sebelumnya telah diangkat Leman Kolonel J. de Groot berdasarkan Surat Keputusan Komisi Penyerahan Kekuasaan Kepulauan Maluku, tertanggal 5 April 1817 - untuk menerima penyerahan kekuasaan dari Residen Inggris (W.G. MacKenzie) di Ternate. De Groot, dalam hal ini, dibantu oleh J.A. Nijs, yang ditunjuk sebagai Residen sementara Maluku[310] [311].

Setelah Maluku kembali kepada Belanda, maka dibentuk sebuah komisi yang bertugas melakukan reorganisasi pemerintahan. Hasilnya, pada tahun 1848 Pemerintah Belanda membentuk Provinsi Kepulauan Maluku yang berpusat di Ambon serta menghapuskan jabatan gubernur yang ada di Maluku dan Banda. Provinsi Kepulauan Maluku terdiri atas Keresidenan Ambon, Banda dan Ternate. Pemerintahan Keresidenan Ternate didasarkan pada ketentuan 7 dari nota

« Des Alwi, *op. oil.* p. 294.
[311] De Clercq, *op.cot.,* p. 170.

yang dilampirkan pada Traktat London (1824), amnia Kcrajaan Belanda dan Inggris, tcniang penyerahan kekuasaan olch Inggris kepada Belanda.[312]

Pembentukan Keresidcnan Ternate didasarkan pada daerah- daerah Kesultanan Ternate, Tidore, dan Bacan. Karena itu, ketika keresidcnan ini lahir, wilayahnya meliputi Maluku Utara yang sekarang ini dan wilayah-wilayah selx?rang laut Kesultanan Ternate — kelom- pok pulau Banggai dan dacrah swapraja di pantai Sulawesi Timur, yakni Balante, Mindong, Tomeiki dan Tombuku — serta wilayah seberang laut Kesultanan Tidore - sebagian Papua dan kepulauan Raja Ampat. Wilayah Kesultanan Bacan, dalam hal ini, hanya men- cakup pulau Bacan dan pulau-pulau di sekitamya serta pulau Obi, yang kesemuanya tercakup dalam wilayah Maluku Utara sekarang ini.

Hubungan ketatanegaraan Kesultanan Ternate dan Tidore dengan *Gubememen* diatur di dalam sebuah perjanjian tanggal 27 Mei 1824. Pasal 3 perjanjian ini mengatur,

> Sultan Ternate dan Sultan Tidore, berikut penems-penerus mc- reka, mengakui kekuasaan penuh dan kedaulatan Gubememen Belanda atas Kerajaan Ternate dan Tidore; Mercka percaya pada kekuasaan tertinggi tersebut dan menyatakan tunduk, setia dan patuh kepadanya.
>
> Sementara Pasal 4 perjanjian tersebut menyatakan: “Kedua kerajaan itu menerima Pcmerintahan Gubememen yang berlaku atas kerajaan mereka, mengakui hukum dan peraturan-peraturan Gubememen serta membantunya bila terjadi perang.'

Pada 13Juni 1909, Pemerintah Belanda memberlakukan *korte uerklaring* (perjanjian singkat) atas Kesultanan Tidore, dan pada 13 November 1915 atas Kesultanan Ternate, yang mengharuskan kedua kesultanan itu melepaskan wilayah-wilayah seberang lautnya dan Belanda akan melakukan pemerintahan secara langsung. Dengan demikian wilayah-wilayah ini, tidak lagi berada di bawah pemerintahan Sultan Ternate dan Tidore, tetapi langsung di bawah Gubememen[44].

Pada 191*1 terjadi suatu peristiwa pidana di Jailolo. Orangorang pedalaman Jailolo, atas provokasi orang-orang Islam, mem- bunuh *Konirolir Agerbeek,* ketika tengah mclakukan penagihan pajak. Pelaku utamanya (Banau) ditangkap dan dipidana mati. Sedangkan Sultan Ternate, Haji Usman Syah ditahan atas tuduhan bersekongkol dengan para pelakunya. Sultan mula-mula dibawa ke Bacan, kemudian kejawa dan baru dikembalikan menjelang Perang Dunia ke-2. Sultan Ternate memang menentang

---

[312] P.H. van der Kemp, *Indiscb Berluurvan 1817 op 1818,* (SGravenhage: Martins NijhofT, 1917), p.p. 328, 334-335. dalam Adnan Amal, *op. cit.* p. 113.

** A J. Beverhuis & Mr. A.H.C. Gieben, *Het Couvemement der Molukken,* (Batavia: Weltevreden, 1929), p- 20.

sejumlah kebijakan Belanda yang terlalu mencampuri urusan internal kesultanan. Karena pengasingan Sultan Usman Syah, maka terdapat kekosongan pemerintahan di Kesultanan Ternate, dan Pemerintah Belanda untuk sementara waktu mengendali-kannya dengan bantuan para bobato sampai dinobatkan Iskandar Muhammad Jabir Syah pada 1929 sebagai Sultan Ternate sebelum meletus Perang Pasifik.

Pada masa ini pemerintah Belanda dengan VOCnya melan- carkan eksploitasi terhadap masyarakat. Mereka mewajibkan keluarga- keluarga untuk menyediakan tenaga demi kepentingan perang, mendayung *kora-kora* dan *hongi* sebagai tugas wajib. Mereka juga menyediakan tanah untuk dikerjakan oleh masyarakat secara paksa. Orang-orang yang bekerja untuk pemerintah Belanda, kepadanya diberikan dusun sagu sebagai imbalan kerja wajib, mereka bertindak seakan-akan merekalah sebagai pemilik tanah. Selama masa pemerintahan Belanda hak menguasai dari persekutuan sangat diabaikan. Wilayah Ternate bagian Selatan telah diklaim sebagai wilayah pemerintah Belanda sedangkan wilayah utara adalah kepunyaan kesultanan.

Puncak penguasaan tanah oleh Belanda terjadi pada saat dikeluarkannya peraturan *Agrariscbe besluit yang* menyatakan bahwa semua tanah di wilayah jajahannya adalah tanah negara (yaitu Pemerintah Belanda), konsekuensi dari pemyataan tersebut maka pemerintah dapat menyewakan, menjual, menggadaikan dan sebagainya. Walaupun ada pernyataan untuk menghargai hukum adat, melalui Pasal 11 A.B, namun tidak bisa bertentangan dengan *algemeen erkende beginselen van billijkbeid en rechtvaardigheid* atau dengan kata lain penguasaan oleh pemerintah Belanda atas hak tradisional tetap berlangsung. Menurut Achmad Sodiki, pengakuan ini berarti adanya pandangan terhadap hukum adat yang lebih rendah daripada hukum barat, sebab berlakunya hukum barat tidak diberikan persyaratan demikian. Berlakunya hukum adat karena kesabaran pemerintah

Hindia Belanda.[313]

Pada jainan pemerintahan Belanda, sclain terjadi penguasaan tanah menurut sistem hukum adat, juga terdapat penguasaan tanah berdasarkan hukum barat, misalnya pembcrian hak alas tanah oleh Kesukanan Bacan kepada emerintah Hindia Belanda melalui hak *Erfacht* (hak guna usaha). Menurut sejarah, pada tahun 1880, alas nama pemerintah Pusat Batavia, Kesukanan Bacan telah menerbitkan lisensi hak guna usaha (hak Erfacht) yang berlaku selama 75 tahun dan memberikan kepada sejumlah perusahaan Belanda untuk usaha perkebunan, pertambangan emas, hasil hutan dan laut. Salah satu perjanjian yang ditandatangani pada tahun 1818 berisi 13 pasal, antara pemerintah Belanda sebagai tuan tanah dengan Sultan Bacan sebagai pemilik tanah memuat hal-hal sebagai berikut.

*’ Achmad Sodiki, 1994. *Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang; Studi Tentang Dinamika Hukum,* PPS-Universitas Airiangga, Surabaya, p.p. 223-224.

Sri Paduka Tuan Sultan dan Menteri-Menterinya di Negeri Bacan memberi hak dan kuasanya kepada tuan-tuan tanah (Gocberne- men Hindia Nederland) yang tersebut akan bikin parit atau buka hutan tanah kosong atau buka bating Mutiara di tanah kerajaan Bacan akan 75 tahun.

Sepotong tanah yang sudah disewakan yang sebelah utara berbatasan dengan sungai sahu, sebelah barat dengan tcluk Bacan, selatan dengan Barangka Batuponok, dan sebelah timur dengan garis pemandangan tujuh ratus meter dan sepanjang pantai.

Tanah yang tersedia akan tetap pada Sultan Bacan yaitu hutan damar di Pulau Kasiruta, dan soki Pulau Bacan.

Tanah kosong yang belum dibuka tuan tanah karena menurut Pasal 3, orang kacil (masyarakat setempat) boleh pakai itu akan tanamannya sendiri atau akan menghalau kerbau, sapinya dalam sementara waktu atau diambil rotan kayunya dan Iain-Iain hasil hutan yang belum dibuka tuan tanah sedemikian itupun dengan ijin tuan tanah.

Djikalau Gubernemen Hindia Nederland atas ongkosnya sendiri hendak menegakkan benteng dan rumah-rumah gedung atau gudang di atas tanah yang sudah diberi pada tuan tanah selama dibuka maka tuan-tuan tanah berjanji akan menyediakan barang yang mesti dipakai pada seketika diminta supaya Tuan sultan hanya dapat menyampaikan maksud Pasal 12 dari kontrak ini.

Pasal 3, tanah kosong yang hendak dikasih pakai orang kccil akan mengganti-ganli dan meluaskan tanamannya ataupun ditentukan empat bahu dari lima ratus tambak pcrscgi hi as bagi sesuatu orang yang mempunyai rumah kebun atau ladang akan sendirinya. Adapun tanah kosong yang hendak dikasih pakai orang kecil akan menghalau kerbau sapinya dan tempat kuburan orang kecil itulah beberapa lebar dan panjangnya hendak ditentukan oleh pegawai anak negeri yang pegang penguasaan pada tempat itu scsudahnya bermufakat dcngan tuan tanah itupun dengan timbang-menimbang sebagaimana fardhunya sedemikian itu, mengingat tanah akan menambah keluasan usaha tuan tanah maka jikalau ada perselisihan hal demikian mesti minta putusan Tuan Residen di Ternate.

Pasal 4, tuan tanah selamanya tidak boleh mulai buka sesuatu bagian tanah sudah masuk dalam kontrak dan apabila sudah dinyatakan suatu surat ukur dengan petanya yang diperbuat oleh Djuru pengukur yang telah bersumpah djika tuan tanah sudah memberi tahu dengan terang kepada tuan sultan dan tunjuk tempatnya tanah yang hendak dibuka dan djika sudah ditaruh tanda tiang dengan nyata itu sekalian atas perbuatan dan ongkosnya tuan tanah juga yaitu tuan tanah yang mestinya ada bersedia bagi orang ketjil yang tersebut dalam pasal ini. Apabila ada perbantahan di atas perkara tiang tanda itu mesti minta putusan tuan Residen Temate. Jikalau dalam daerah tanah kontrak yang hendak dibuka ada sepotong tanah dipakai orang Ketjil atau ada tanaman-tanaman mereka hendaklah tuan-tuan tanah seboleh-boleh ikhtiarkan supaya sepotong atau tanaman itu diserahkan kepadanya dengan ganti uang kerugian sekedamya, maka dalam hal yang sedemikian itu tanah dan tanaman ter- pandang bagiaan tanah kosong yang masuk bilangan tanah kontrak, maka apabila orang ketjil tiada mau serahkan tanam- tanamannya itu meskipun diberi uang kerugian maka tuan tanah tiada boleh sekali-sekali ganggu atau mengharubiru milik orang ketjil itu.

Pasal 5, tuan tanah dapat penegakan gedung dan rumah bangsal dan memandang djalan dan bikin saluran air di atas tanah kontrak pada segala tempat dimana-mana ada tanah, tambang tuan tanah boleh buka itu sebagaimana suka, melainkan tanam pokok enau dan bikin garam itupun tiada boleh.

Pasal 7, tuan tanah berjanji bayar atau pajak kepada tuan sultan rp 1500 saban tahun (setiap tahun) sebelum habis kontrak dan terhitung mulai surat perjanjian ini dan lain dari pada tjukai atau pajak itu ditatnbah pula Rp. 1 akan tiap-tiap satu balm dari lima ratus ton bak persegi serta dengan menurut aturan yang tersebut dalam pasal tiga dari sural kontrak ini.

Pasal 9 adapun kontrak ini rusaklah atas kebenaran hukum djikalu tuan-tuan tanah: (1) sementara sepenuh tiada membayar tjukai atau pajak dari satu tahun yang sudah lalu seperti yang terjanji dalam pasal 7 adanya; (2) dan tiada mulai membuka tanah di dalam lima tahun lamanya setelah surat kontrak ini sudah mendapat kebenaran; (3) dan

> jikalau mulai membuka tanah itu tiada diteruskan atau seperti berhenti sama sekali, maka jika ada perselisihan pikir di atas perkara tersebut dalam angka 2 dan 3 tadi maka hal itupun menurut putusan wasiat yang didirikan dengan kuasa hukum.

Berpijak pada isi perjanjian di atas dapat diketahui bahwa yang menjadi tuan tanah adalah Gubernemen Hindia Nederland, sedangkan pemilik/penguasa tanah adalah Sultan Bacan. Status hukum di atas menyebabkan pemerintah Hindia Nederland hams membayar uang sebesar 1.500 setiap tahun, dan jika waktu tersebut tidak dilaku- kan pembayaran maka kontrak tersebut akan ditinjau kembali. Hal ini juga berlaku bila tanah tersebut tidak dimanfaatkan selama 5 tahun setelah ditandatangani kontrak, serta tanah diterlantarkan. Isi perjanjian yang tidak kalah pentingnya adalah pengaturan anak negeri dalam pemanfaatan hasil hutan di atas tanah tersebut. Pemerintah Hindia Belanda tidak bisa sewenang-wenang mengambil tanaman yang dikuasai masyarakat, jika hendak mengambil tanaman dan tumbuhan milik rakyat hams diberikan uang ganti mgi, dan bila masyarakat tidak mau menyerahkan hak tersebut, Gubernemen Hindia Nederland tidak bisa bertindak sewenang-wenang pada masyarakat kecil.

Penulis berpendapat, kelemahan isi perjanjian ini berkaitan dengan penyelesaian sengketa yang hams ditempuh oleh kedua belah pihak. Walaupun tanah tersebut adalah milik Sultan dan masyarakat Bacan, namun jika timbul sengketa maka hukum yang digunakan adalah hukum Pemerintah Hindia Belanda, ini menunjukkan bahwa monopoli Pemerintah Hindia Belanda bukan saja pada aspek sumber- daya alam, akan tetapi juga dalam norma hukum. Hukum adat tidak dijadikan sebagai hukum yang dapat inenyelesaikan permasalahan kontrak, karena Pemerintah Hindia Belanda inenyadari posisinya lemah dalam sistem hukum adat, dan lebih penting lagi bagi watak penjajah, mereka tidak akan mau tunduk pada hukum adat setempat

malah memaksakan hukum penjajah untuk dilaksanakan masyarakat.

Pada masa Hindia Belanda, sejak tahun 1815, kondisi hukum di Hindia Belanda khususnya hukum perdata bersifat dualistis bahkan pluralistis. Karena selain hukum adat yang merupakan hukum perdata untuk penduduk pribumi, penduduk Belanda (penjajah) menerapkan hukum perdata dari negara asalnya. Ketentuan Pasal 131 I.S. adalah ketentuan yang memperlakukan hukum perdata bagi golongan-golo- ngan penduduk, dan menerapkan hukum perdata yang berbeda untuk golongan-golongan penduduk tersebut, sehingga menjadikan adanya sistem hukum yang bersifat pluralistis di dalam lapangan hukum perdata.

E. MASA PENJAJAHAN INGGRIS

Orang Inggris pertama yang mengunjungi Maluku Utara adalah Sir Francis Drake pada 14 November 1579, di Kepulauan Moti dengan kapal Golden Hind dari Australia. Deputi Sultan Babullah kemudian membawanya ke Ternate dan disambut dengan upacara kebesaran. Tetapi, tujuan kedatangan Drake hanyalah untuk berdagang rempah- rempah, dan setelah terjadi transaksi, ia kembali ke negaranya melalui Banten.

Pada ekspedisi ke dua di Nusantara, setelah Sir James Lancaster, memimpin sebuah armada dagang di bawah bendera East India Company (EIC), Serikat Dagang India Timur"), tiba di Aceh pada 1602, Banten dan pada 1604, EIC menyusulkan sebuah armada di bawah pimpinan Sir Henry Midleton, berhasil mencapai Maluku serta singgah di pelabuhan Ternate dan Tidore. Armada Midleton merupa- kan armada dagang pertama Inggris yang sampai ke Maluku. Dari Maluku Utara, armada tersebut kemudian meneruskan perjalanannya kc Ambon. Namun baru pada tahun 1620, Inggris mendirikan pos dagangnya di Ambon dengan seijin VOC. Pejabat-pejabat Inggris yang ditempatkan di pos Ambon berjumlah 10 orang, kemudian ditangkap dan dihukum mati oleh Kompeni Belanda pada tahun 1623 dengan dakwaan berkomplot melawan VOC, peristiwa itu dikenal dengan “pembantaian Ambon". Sejak peristiwa tersebut, Inggris menarik diri bukan hanya dari Ambon dan Maluku, tetapi juga dari seluruh nusantara, kecuali Banten. Tetapi, pos di Banten ini kemudian ditutup dan dipindahkan ke Bengkulu, Sumatera Selatan, sebagai satu-satunya pos permanen yang tersisa di Indonesia. VOC, dengan kcpindahan tersebut, tidak lagi menganggap Inggris sebagai ancainan yang serins*

Setelah itu, Inggris melalui pelayaran yang dilakukan oleh Thomas Forest melayari Maluku dan Papua (1774-1775) dan menying- gahi pelabuhan Ternate, Tidore dan Bacan.[314] [315] Semasa kunjungannya ke Maluku, ia sempat ber-audiensi dengan

[314]M.C. Rickfels,1994. *Sejarah Indonesia Modem.* Gajah Mada Univ. Press, Yogyakarta, 1994, p.p. 42-43.

[315] Thomas Forest, *A Voyage to New Guinea and the Moluccas, 1774-1776*, (Kuala Lumpur OUP, 1996)., p.p. 31 if., dalam Adnan Amal, *cp. cil.* p. 116.

Gubernur VOC dan Sultan Ternate. Dalam kaitan perdagangan hasil bumi di Maluku Utara. Pada masa-masa ini kontak politik dengan pemimpin lokal kcsultanan perlahan-lahan dibangun. Kesultanan yang pertama mempunyai akses dengan pemerintahan Inggris adalah Nuku,[316] melalui kontak-kontak politik dengan nama *country traders*,[317] untuk mcnentang kompeni.

Untuk meyakinkan pemerintahan Inggris akan misi yang ditawarkan, Nuku mengirim utusannya ke berbagai daerah seperti Bengkulu, Bengal dan Madras guna meyakinkan Inggris, agar membuka kembali pos niaganya di Maluku Utara, Maluku Tengah dan Papua (wilayah kekuasaan Nuku). Dengan keseriusan Nuku, Inggris membawa dua utusan Nuku menemui Gubernur Jenderal Inggris di Calcutta (1786) untuk menyampaikan maksud Nuku tentang pembukaan kembali pos dagang Inggris. Kemudian pada tahun 1792 Nuku memperbaharui perjanjian dengan EIC dengan mengharapkan peran Inggris yang lebih besar dalam permasalahan Maluku. Sebagai tanggapan atas keinginan Nuku, Inggris mengirimkan dua kapal dari Bengal yang dipimpin Hayes, dan berlayar ke Papua serta tiba di Tidore pada bulan Agustus 1793 dengan mendirikan pos dagang untuk yang membeli hasil laut dan burung cenderawasih.

Ketika Pcrancis menyerbu negeri Belanda pada tahun 1795, dan terbentuk *Bataafse* Republik, Raja Belanda Willem IV, berhasil

[316]Pcrjuangan Nuku menentang Belanda, selain dibantu badan-badan resmi EIC, juga disokong oleh para *country traders.* Mereka menyuplai senjata dan amunisi untuk pasukan Nuku. Sementara bantuan konkrit yang diberikan Nuku kepada Inggris dilakukannya pada penyerbuan Bacan serta pengepungan dan penyerbuan Temate dalam upaya memaksa Belanda menyerahkan Maluku kepada Inggris. Pada 21 Juni 1799, dengan bantuan Nuku, Inggris berhasil merebut Benteng Oranje, setelah gagal dalam penyerbuan sebelumnya pada 11 Februari dan 4 Mei tahun yang sama.

[317]*Country traders* adalah pedagang swasca Inggris yang beropreasi dengan seijin EIC., Lihat Katoppo, *Nuku Perjuangan Kernerdekaan di Maluku Utara,* Sinar Harapan, Jakarta, p.p.. 93-94.

lolos dan mengungsi ke Inggris. la ditempatkan di istana Kew dan dari tempat inilah, Raja Willem mengeluarkan sejumlah instruksi dan surat kepada para pejabat Belanda di daerah-daerah jajahan agar menyerahkan wilayah mereka kepada Inggris, ketimbang jatuh ke tangan Perancis. Scluruh instruksi dan surat Willem IV itu dikenal dengan nama dokumen Kew. Berdasarkan dokumen tersebut, Inggris berhasil merebut atau diberi sejumlah pos niaga di wilayah Indonesia termasuk menduduki /Xmbon dan Banda pada tahun 1796 dan kemudian pada tanggal 17 Februari 1797, tiga kapal Inggris yang dikomandani Packenham berlabuh di selat Hiri (Ternate). Melalui dokumen Kew Pimpinan armada Inggris menuntut agar Gubernur Maluku, Budach, menyerahkan Maluku kepada Inggris. Budach menolak tuntutan tersebut dengan alasan belum ada perintah dari Batavia tentang hal tersebut. Keesokan harinya, Inggris mcnembaki Benteng Oranje dan Kampung Makassar dari laut. Tetapi, Inggris tidak melakukan pendaratan. Setelah terjadi tembak-menembak, armada Inggris meninggalkan Ternate menuju Kema di Manado. Packenham memerintahkan beberapa komandan pasukannya menuju Manado melalui darat untuk menuntut kepada Residen Durr agar menyerahkan Manado kepada Inggris. Tuntutan Packenham ditolak, dan keesokan harinya, dua kapal perang Inggris — masing-masing Resistence dan Opheus — berlabuh di depan pelabuhan Manado. Residen Durr menyerah, dan Inggris membiarkannya menjalankan tugas seperti biasa. Beberapa hari kemudian, giliran Gorontalo diduduki Inggris tanpa perlawanan.

Tuntutan yang sama juga diajukan Inggris di Bacan pada tanggal 13 Maret 1797, tetapi komandan pos Belanda di sini juga menolak tuntutan tersebut. Packenham meneruskan perjalanannya ke Makian dan bertemu dengan Nuku di pulau tersebut. Pada 16 Maret 1797, pasukan gabungan Inggris dan Tidore mendarat di Bacan, dan wilayah ini pun langsung diserahkan kepada Inggris[318].

Setelah Inggris untuk kedua kalinya ke Ternate, ada permintaan penyerahan Maluku kepada Gubernur Budach, tetapi tuntutan ini tetap ditolak. Bahkan pada tahun 1799, armada Inggris — di bawah pimpinan Hills — mengajukan untuk ke tiga kalinya tuntutan serupa, yang juga ditolak Budach. Namun, pada awal Juni 1799, terjadi pergantian gubernur dari Budach ke Cransen, yang kemudian menyerahkan Maluku kepada Inggris. Cransen sendiri sebenarnya menolak menyerahkan Maluku kepada Inggris. Tetapi, karena pengkhianalan Van Dackuin dan Rodijk, Maluku akhirnya diserahkan Cransen kepada Inggris pada tanggal 21 Juni 1799- Beberapa waktu setelah penyerahan tersebut, Inggris mengakui Nuku sebagai Sultan Tidore. Semasa pernc- rintahan Inggris, seluruh Maluku Utara, Maluku Tengah, dan Banda dipimpin seorang gubernur yang berkedudukan di Ambon. Maluku Utara menjadi residen dengan ibukota Ternate. Residcn pertama Inggris di Maluku Utara adalah H. Webber. Pada tanggal 22 Juni 1801, Gubernur Inggris di Ambon, William Farquhar, atas nama Pcme- rintah Inggris di India,

* *ibid.*,, p.p. 112-113-

mengadakan perjanjian baru dengan Nuku yang menggaris bawahi adanya hubungan bersama tanpa mengganggu kemerdekaan Tidore.

Untuk memulihkan hubungan antara pemimpin kesultanan dan mcnciptakan keamanan dalam wilayah Moloku Kie Raha, atas prakarsa W.B. Martin, pada 5 November 1801 diadakan perjanjian antara Sultan Nuku dari Tidore dan Sultan Maimuddin Syah dari Ternate. Isi perjanjian perdamaian tersebut antara lain menetapkan, bahwa semua peristiwa dan perbuatan-perbuatan yang telah berlaku dalam tahun-tahun yang lampau dilupakan dan saling memaafkan, dan kedua kesultanan serta rakyatnya akan hidup damai dalam suasana persahabatan dan persaudaraan.[319]

Suatu hal yang kurang menguntungkan Nuku adalah tercapai- nya perjanjian perdamaian Amiens pada tanggal 27 Maret 1802 antara Inggris dan Belanda. Berdasarkan perjanjian ini, Inggris harus menyerahkan semua wilayahnya di Indonesia termasuk Maluku. Karena itu, pada tanggal 23 Mei 1802 Inggris meninggalkan Maluku, menyusul Ambon pada tanggal 23 Juni 1803. Tetapi pada tahun 1810, Belanda kembali menyerahkan Maluku kepada Inggris di bawah Kapten Tucker. Pada tahun 1811, Tucker diganti oleh Kapten Forbes, seorang komandan militerdan kepala pemerintahan sipil. Setelah itu, W. Ewer diangkat sebagai Residen Maluku di Ternate, dan kemudian digantikan oleh W.B. Martin. Pada tahun 1814, W.G. MacKenzie ditunjuk menjadi Residen Temate, menyusul Stuart yang menggantikannya sebagai Residen Inggris untuk Maluku (1815), tetapi kembali MacKenzie menggantikannya (1816).

Pada tahun 1816, semua wilayah Inggris di Indonesia dikem- balikan lagi kepada Belanda. Gubernur Jenderal Inggris, Sir Thomas Stanford Raffles menyerahkan kekuasaan Inggris di Indonesia kepada

***»' Ibid.,,* p. 175.**

Gubernur Jendera) Belanda sebagai bagian dari penyusunan kembali secara menyeluruh urusan-urusan Eropa, setelah l>erakhirnya perang yang dikobarkan oleh Napoleon Bonaparte dari Perancis,[320] dan di Ternate, MacKenzie menyerahkan kekuasaannya kepada Belanda pada tanggal 30 April 1817.[321] Dcngan demikian, berakhirlah kehadiran sing- kat kekuasaan Inggris di Nusaniara, termasuk di wilayah Moloku Kie Raha.

F. MASA PENJAJAHAN JEPANG

Selain bangsa-bangsa Eropa, bangsa Jepang juga pernah melakukan pendudukan di daerah Maluku Utara yang merupakan salah satu dari ke empat,[322] wilayah kekuasaan Angkatan LautJepang di Indonesia bagian Timur melalui pusat kekuasaan di Makassar. Pendudukan bangsa Jepang di Ternate diawali dengan melakukan pengeboman pada hari selasa tanggal 7 April 1942 yang diikuti dengan pergerakan seluruh armada baik udara, maupun laut. Pada saat yang sama Jepang melakukan seruan melalui penyebaran pamflet dan pesawat terbang yang isinya, bahwa semua orang-orang Belanda dan Tentara KNIL harus menyerahkan diri pada Dai Nippon dan harus berkumpul di jembatan. Jika dalam V* jam bendera putih tidak dikibarkan, Kota Ternate akan digempur.[323]

Dalam rangka menghindari jatuhnya korban yang lebih banyak, maka Nyonya van Dieiyen Roemen yang menjadi pekerja sosial perempuan di Ternate pada saat itu mengambil seprei putih di rumah sakit dan memasangnya di depan rumah sakit yang disaksikan oleh kontroler van Der Goot dan dr. Chasan Bousoiri yang pada saat itu sementara bertugas di rumah sakit umum. Apa yang dilakukan oleh van Dieinyen ini atas respon ketakutan Asistent Residentte Velde dan Kapten Zondag telah menghilang, akibat ketakutan menghadapi gempuran Jepang. Untuk menghindari gempuran yang akan dilakukan oleh Jepang, maka dr. Chasan Bousoiri, Nyonya van Dieiyen Roemen serta van Der God hams mencmuinya dengan earn scgcra ke kapal perang Jcpang yang berlabuh, guna pemberitahuan penyerahan mereka. Mereka diterima oleh pembesar Angkatan Lain Jcpang yang diantaranya ada seorang yang bernama Mr. Fujiu Egawa'[6] Menurut pihak Jcpang Ny. Dieyen dan Mr. van Der God dianggap tidak ber- wenang untuk datang berbicara mengenai penyerahan dan Tentara Belanda di Ternate kepada Dai Nippon, karena mereka bukan wakil dari pemerintah resmi Belanda. Namun sctclah mendengar penjelasan dari kedua orang Belanda tersebut bahwa pemerintah resmi tidak lagi berada di tempat, maka pemimpin Angkatan Laut Jcpang dapat mencrimanya.

» M.C. Ricklefs. *op. cit.* p. 176.

« De Clerq, *op. cit.*, p. 170.

[M] Keempat wilayah itu adalah Kalimantan dengan Ibukota di Banjarmasin, Sulawesi dengan Ibukota kassar, Nusa Tenggara dengan Ibukota Denpasar, di Bali dan Maluku dengan Ibukota di Ambon. Masing-masing wilayah ini dikuasai oleh seorang Gubernur Militer.

[M] Syahrinsad Woworuntu, 1996. *Sekehitnit Kisab Hidup Rini Waunruntu*, (tanpa penerbit) Jakarta., dalam Irza Anita Djafar, *op. cit.* p. 2.

Melaslui kekuatan armada yang dimiliki, Jepang melakukan pembersihan terhadap orang-orang Belanda dengan memasukan mereka ke dalam Benteng Fort Oranye, sedangkan orang pribumi (penduduk Ternate) hams patuh pada peraturan pemerintah sekaligus mengakui pemerintahan bam Jcpang di Ternate. Secara paksa dan tiba-tiba Jepang mengambil alih semua kedudukan yang dulunya diemban oleh Pemerintah Belanda tanpa terkecuali. Pcrluasan wilayah kekuasaan juga dilakukan oleh pemerintahan Jepang melalui pen- dudukan beberapa kota-kota kecil yang ada di Maluku Utara untuk kepentingan kekuatan mereka seperti wilayah Kao dan sekitarnya, yang dijadikan sebagai pusat pertahanan angkatan perang. Tentara Dai Nippon segera merekrut para pemuda Maluku Utara untuk kepentingan strategi pcrangnya, dengan membentuk Heiho untuk dididik dan dilatih sebagai prajurit angkatan perangnya selama tiga bulan yang dipimpin oleh Fujiu Egawa. Setelah menyelesaikan pen- didikan dan latihan, para anggota Heiho ini dikirim ke garis depan di seluruh wilayah Maluku Utara bersama para tentara Jepang yang dipusatkan pada wilayah-wilayah tertentu sesuai strategi perang dari mereka. Para Heiho juga dibantu oleh para Romusha yang berasal dari luar Maluku Utara dengan tugas dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam mendukung perjuangan tentara jepang. Wilayah Kao (Teluk Kao) dijadikan sebagai basis pusat pertahanan angkatan perang mereka, selain wilayah Galela yang terletak di Halmahera bagian Utara yang dianggap penting untuk dijadikan wilayah transit ke Morotai sebagai pintu masuk untuk kawasan Pasifik. Di Galela para Romusha disuruh membangun dua *base camp* (Kapupu dan

* Scbelum Perang Dunia II penuh bermukim di Ternate. Mr. Fujiu Egawa pemah belajar bahasa Belanda di Temate, yang berperan sebagai penerjemah antara pihak Jepang dan Belanda.

Makete)" dengan lokasi yang berdekatan. Sengaja, kedua camp ini dibangun dekat danau dengan tujuan agar mereka bisa memperoleh ikan yang hidup di danau tcrsebut, sedangkan untuk pengganti beras para Romusha harus bercocok tanam sendiri dengan menanam singkong dan ubi-ubian.

Para pekerja paksa *(romiishd)* ini didatangkan dari tempat asalnya untuk membangun lapangan terbang *guna* keperluan para serdadu Jcpang. Mereka berhasil membangun lapangan terbang di sebuah desa yang bernama Togawa dan sering disebut lapangan terbang Sukojo, dan sebuah terowongan bawah tanah yang meng- hubungkan Kota Galela sampai ke lapangan terbang di desa Togawa, proyek ini dikerjakan siang malam, sayangnya sebelum terowongan ini selesai, Jepang telah ditaklukkan oleh Sekutu sehingga semua pekerjaan ini tidak dapat digunakan.[58]

Selain tempat-tempat yang disebutkan, kawasan Halmahera merupakan tempat penyimpanan logistik Jepang, yang selalu dijaga oleh orang pribumi yang menjadi kaki tangan Jepang dan selalu diawasi oleh para perwiranya. Ketika pos-pos luar memerlukannya, lembaga menyewa dan memaksa orang pribumi untuk mengambilnya dari gudang dengan perahu sepanjang 40 kaki yang bisa membawa lebih dari satu ton[59].

Pendudukan Jepang selama tiga setengah tahun mengubah seluruh struktur

masyarakat kolonial yang dibina oleh Belanda. Dalam waktu yang singkat semua orang kulit putih dihilangkan dari pandangan masyarakat. Mereka semua ditawan dalam kamp-kamp konsentrasi. Sebagai pengganti mereka dan untuk mengisi jabatan- jabatan pemerintahan, Jepang mengangkat orang-orang Ternate (Maluku) secara langsung. Pegawai-pegawai bekas pemerintahan Belanda dan guru-guru sekolah bekerja tetap sebagai semula, akan tetapi gcrak-gerik mereka diawasi dengan ketat. Meskipun mereka boleh memegang pemerintahan sendiri, namun mereka tidak bebas sama sekali dalam geraknya.

Masa pendudukan Jepang menyebabkan kondisi ekonomi masyarakat lumpuh yang mengakibatkan kemelaratan, karena semua produksi bahan makanan diarahkan untuk kepentingan mendukung Angkatan Perang Jepang. Para petani dan buruh memikul beban

[57] *Kapupu* ditempati oleh orang-orang Jawa, sedangkan *Maketeo*leh orang Sumatera
[w] Irza Anita Djafar, *op. cil.* p. 47.

ekonomi yang berat, selain pekerja paksa yang didatangkan dari luar daerah, banyak warga Maluku Utara yang dijadikan romusha, yaitu pekerja-pekerja paksa yang tidak digaji, kadang-kadang diberi makan tidak cukup dan kesehatannya sama sckali tidak dijamin. Banyak yang meninggal dunia karena sakit, kelaparan dan disiksa oleh tentara Jepang. Para petani dan neiayan tidak luput dari peme- rasan. Sebagian hasil panen harus diserahkan pada Jepang, bahkan sering dipaksakan menyerahkan seluruhnya, kalaupun dibayar itu pun dengan harga yang tidak memadai. Semua pengeloian perkebu- nan baik milik Belanda, swasta maupun rakyat diambil alih oleh Pemerintah Jepang tanpa diberikan ganti kerugian dengan dalil untuk kepentingan militer Jepang. Misalnya terhadap tanah partikelir pada jaman Jepang diurus oleh suatu instansi yang disebut Siryooti Kanrikoosya berdasarkan Undang-Undang Balatentara Jepang No. 17 tahun 1942 tanggal 1 Juni 1942, *jo.* Osamu Seirei Nomor 2 Tahun 1943. Dalam Pasal 1 secara tegas menandaskan bahwa semua tanah partikelir sejak waktu UU tersebut berlaku dinyatakan menjadi milik Pemerintah Jepang, sedangkan tanah partikelir yang dipunyai oleh bangsa Indonesia untuk sementara waktu tetap seperti biasa.[324] [325]

Kepentingan militer Jepang adalah untuk mengatasi perang dengan Sekutu, untuk itu diperlukan persediaan pangan yang cukup dengan memperbanyak hasil bumi, khususnya untuk kebutuhan bahan makanan, dengan cara menimbun dalam gudang yang telah dibuat oleh rakyat. Agar diperoleh hasil yang maksimal, rakyat dipaksa untuk melakukan penanaman pada tanah-tanah rakyat yang kosong akibat ditinggalkan pemiliknya dengan tanaman bahan makanan. Dengan demikian, bila dalam ordonansi S. 1937-560 Pemerintah Hindia Belanda mementingkan kepentingan pemilik modal dan mengabaikan hukum adat, maka pemerintah Jepang mementingkan kebutuhan perang dengan mengabaikan kepentingan hukum yang bertentangan dengan kepentingan dan kebutuhan perang tersebut. Tindakan pe- ngambilalihan aset-aset Belanda, pada mulanya didukung dan menarik simpati rakyat yang sedang kelaparan dan haus tanah, sekaligus membangkitkan kebencian terhadap segala sesuatu yang berbau barat (Belanda), namun pada akhirnya masyarakat sadar bahwa tindakan yang dilakukan bukan untuk kepentingan mereka, namun untuk kepentingan perang Jepang. ♦

[w] Breuer, (1995 : 273) dalam Irza Anita Djafar, *Ibid,* p.p. 47-48.

[325] Munir Fuady,. 1999. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik* (buku ke dua). Citra Adilya Bakti. Bandung, p. 222.

DINAMIKA HUKUM PENGAKUAN DAN PERUN DU NG AN HAK ATAS TAN AH MASYARAKAT HUKUM AD AT DI MALUKU UTARA PADA MASA REFORMASI

A. MASA SETELAH KEMERDEKAAN

Di kawasan ternate, pada tahun 1940, muncul gerakan rakyat di Ternate, yaitu Gerakan Kemerdekaan Indonesia di bawah pimpinan Hasan Esa. Pergerakan ini meluas ke seluruh Maluku Utara. Namun pada saat dikumandangkan Proklamasi Kemerdekaan di Jakarta tanggal 17 Agustus 1945, pada saat yang sama di Ternate, para pemimpin Gerakan Kemerdekaan Indonesia ditangkap dan ditembak mati' di Pantai Tobeleu oleh tentara NICA *(Netherlands Indies Civil Administration),* karena walaupun Indonesia telah menyatakan kemer- dekaannya, namun secara *de fakto,* wilayah Ternate dan sekitamya masih dijajah oleh tentara NICA. Perang kemerdekaan terus berlanjut di beberapa daerah seperti, di Galela untuk mencapai cita-cita Sultan Babullah *"Mabligai Emas BangscT,* terus berlanjut sampai pada Perang Kemerdekaan Republik Indonesia. Kesadaran rakyat di Moloku Kie

[1] 1. Muhammad Djiko, 2. Muhammad Hi, 3. Saptu Mataoga, *4.* Ladjuma, 5. Dano Madjid, 6. Baba Galala, dan 7. Moya; ditembak di Maltaro: 1. Hasam Esa, 2. Ustad Djafar, 3. Muhammad Katidja, 4. Sersan Dodo, 5. Djuma Puasa, dan 6. Om Bobo; ditembak di PLN: 1. Dano Bai dan 2. Dano Ende.

Raha bahwa kemerdekaan bangsa adalah mahligai emas yang diciia- citakan bersama dalam kerukunan kehidupan persatuan dan kesatuan bangsa.

Pada saat kemerdekaan secara *de jure* wilayah Maluku termasuk wilayah Republik Indonesia, namun secara *de facto* masih dikuasai oleh NICA. Kemudian berdasarkan Undang-Undang Negara Indonesia Timur No. 44 Tahun 1950 wilayah Maluku dibagi dalam dua keresidenan yaitu Maluku Utara (Ternate) dan Maluku Selatan).[326] Pemberian status hukum tersebut, maka secara otomatis diikuti dengan

[326] Valerine J.L Kriekhoff., *Kedudukan Tanah Dali Scbagai Tanah Adat di Maluku Tengah, Suatu Kajian dengan Memanfaatkan Pendckatan Antropologi Hukum.* Fakultas Pasca Sarjana-UJ, Jakarta, 1991, p. 82.

pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus administrasi pemerintahan termasuk permasalahan tanah. Pemerintahan keresidenan diberikan hak otonom untuk melakukan pencatatan dan pengatu- ran terhadap sumberdaya alam dalam wilayah hukumnya termasuk pemanfaatan dan penggunaan tanah. Akibatnya eksistensi masyarakat adat dan tanah yang dikuasainya kehilangan salah satu otonomi khususnya yakni kewenangan untuk mengatur sendiri sumberdaya alam yang dimiliki.

Perjuangan untuk menuntut pembentukan provinsi tersendiri terus dilakukan. Setelah penyerahan kedaulatan oleh Belanda kepada Pemerintah Indonesia pada tahun 1949, (di Ternate baru pada tanggal 17 Agustus 1951), bendera Belanda diturunkan dari Benteng Orange dan Kantor Residen Ternate oleh Komisi Tiga Negara. Saat itu, rakyat Maluku Utara telah bertekad agar daerah Maluku Utara ditingkatkan statusnya menjadi provinsi, dan di Ternate ditempatkan gubernur, namun karena adanya pemberontakan Republik Maluku Selatan (RMS) di Ambon maka Maluku belum dapat dikembangkan menjadi dua provinsi.

Pada tahun 1957, Pemerintah Republik Indonesia membentuk Provinsi Perjuangan Irian Barat yang mengambil wilayah bekas Ke- sultanan Tidore, yaitu Halmahcra Tengah keseluruhannya. Di Ternate pada saat yang sama, Deklarasi Akerica membentuk kesatuan pemuda untuk memperjuangkan pembentukan Provinsi Maluku Utara, dengan nama Pemuda Pembangunan Maluku Utara (PPMU). Nota Tuntutan Peningkatan Status Maluku Utara menjadi Provinsi PPMU yang ditanda- tangani oleh M. Kasim Purbaya dan Yunus Umar yang disampaikan kepada Pemerintah Pusat Republik Indonesia di Jakarta.

Nota Tuntutan Pemuda Pemba ngu nan Maluku Utara terlihat beluin mendapatkan langgapan yang positif dari pemerintah pusat, maka rakyat Maluku Utara beserta Pemerintah Daerah Maluku Utara yang dipelopori Pemuda Pcmbangunan Maluku Utara mcrencanakan Proklamasi Daerah Tingkat Satu Maluku Utara dan mengadakan hubu- ngan langsung dengan pemerintah pusat di Jakarta, tidak lagi melalui pemerintah provinsi di Ambon. Direncanakan proklamasi ini dicetuskan pada tanggal 1 Januari 1958. Namun, pada tanggal 31 Desember 1957, tcrjadi bentrokan antara Brigade Mobil (Brimob) dengan Batalion 714, yang menimbulkan kekacauan di Kota Ternate dan perlu ditangani oleh pihak Angkatan Perang scpenuhnya, ini menyebabkan rencana Proklamasi pun gagal. Komando Daerah Militer Maluku-Irian Barat (KDMMIB) melakukan tindakan, dengan cara melakukan penangkapan dan penahanan terhadap beberapa tokoh masyarakat beserta pemuda. Sebagiannya dikirim ke Ambon. Dalam proses penahanan yang tidak berkesudahan dan tak menentu, delapan belas tokoh perjuangan tingkat satu yang dianggap bcrtanggung jawab serta berbahaya dikirim ke Nusakambangan sebagai tahanan/tawanan KDMMIB, kemudian dipindahkan ke rutan Staf Peperti di Madiun selama kurang lebih 3 (tiga) bulan dan akhirnya dibebaskan.

Para pemuda dan tokoh masyarakat Maluku Utara yang dibebaskan itu, tctap semangat memperjuangkan status daerah tingkat satu. Mereka mendorong PPMU mengadakan Musyawarah Besar Rakyat Maluku Utara dengan mencetuskan tuntutan peningkatan menjadi Daerah Tingkat I Maluku Utara dan pemekaran enam daerah tingkat dua. Delegasi yang dikirimkan ke Jakarta mendapatkan langgapan positif dari pemerintah dan DPR Pusat, namun tuntutan tersebut kembali terhalangi dengan adanya Gerakan 30 September 1965 oleh *genibong* PKI.

Tuntutan masyarakakat sejak masa penjajahan sampai masa kemerdekaan merupakan bentuk pembebasan atas segala bentuk penyiksaan dan monopoli yang selama ini dialami. Hidup dalam ancaman dan kesulitan ekonomi merupakan salah satu alasan mendasar dalam pergcrakan masyarakat. Sumberdaya alam yang melimpah namun rakyatnya hidup dalam kemiskinan. Segala yang dimiliki torus diambil oleh penjajah (sebelum perang) dan Pemerintah Pusat (setelah kemerdekaan). Kualitas hidup dan penghidupan menjadi tcrtinggal dibandingkan dengan daerah lain, sehingga wajar jika saat ini masyarakat diberikan otonomi dalam menata kehidupan mereka, baik dari aspek politik, pengelolaan sumberdaya alam maupun persoalan sosial budaya. Pengakuan akan eksistensi clan keberagaman yang dimiliki merupakan modal dalam pembangunan inasyarakat di Ternate.

Pada tahun 1958 terjadi perubahan status dengan nama Daerah Swatantra Tingkat II Maluku Utara berdasarkan Undang-Undang Nomor 60 Tahun 1958 sebagai bagian dari Daerah Swatantra Tingkat I Maluku dengan Ibu Kota Ambon. Dengan demikian Daerah Maluku Utara dan Halmahera Tengah (sekarang Provinsi Maluku Utara) dijumpai tanah bekas Swapraja, oleh karena di kedua daerah tersebut dikenal sebagai daerah bekas kesultanan yaitu Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo.

Pada masa tersebut, Sultan mempunyai kedudukan dan kckuasaan yang sangat besar sama dengan suatu negara. Kekuasaan tersebut dapat diketahui dari semua tanah-tanah yang dikuasai oleh Kesultanan. Kekuasaan Sultan tersebut antara lain dapat memberikan sesuatu hak kepada rakyatnya.[3] Hasil penelitian pada saat Gubernur Jenderal Belanda dipimpin oleh Reffles, ditemukan bahwa awalnya rajalah yang menjadi pemilik semua tanah. Rakyat mendapatkan tanah secara pinjam dengan pergantian berupa bahan mentah. Dalam melaksanakan pemerintahan kerajaan, termasuk pengawasan sumber- daya alam dan tanah yang dimiliki masyarakat adat dalam wilayah kekuasaannya, Sultan dibantu oleh seorang kepala pemerintahan yang disebut Jogugu, sedangkan pemerintahannya disebut Pemerintah Swapraja.[4]

Sebelum terbentuknya pemerintahan Swapraja, pada tahun 1912 Sultan Ternate dengan tugas pemerintahan khusus di bidang pertanahan, telah banyak memberikan surat-surat hak atas tanah yang dikenal dengan Hak Eto (semacam hak pakai) dan Cocatu (semacam hak milik) yang di dalam Undang-undang Pokok Agraria (UU Nomor 5 Tahun I960) disebut hak-hak Indonesia. Pada waktu itu juga dikenal apa yang dinamakan *Aha kolano* (artinya: dusun raja), Aha artinya

’ Laporan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, dalam rangka satu tahun Kanwil BPN, 2005-

* Daerah Swapraja yaitu dahulu disebut daerah raja-raja atau *Zclfbesiuende Landscbappen* berdasarkan pasal 2 ayat 2 IS, peraturan hukum agrarian pada umumnya tidak berlaku untuk daerah-daerah swapraja. Peraturan hukum tanah tidak dapat dijalankan di daerah-daerah swapraja kecuali apabila dalam peraturan itu sendiri atau dengan peraturan lain dinyatakan secara tegas bahwa peraturan itu berlaku juga untuk swapraja. Setelah kemerdekaan, istilah swapraja dipakai dalam pasal 132 UUDS RI Yogyakarta.

tanah/ dusun dan kolano aninya sultan/raja. *Aba kolano* ini oleh sultan/raja dimaksudkan sebagai dusun yang mcnyuplai ba han niaka- nan (dalam hal ini sagu) atau sebagai lumbung cadangan makanan untuk sewaktu-waktu bila keadaan perang, kelaparan dan kekeringan. *Aba kolano* ini banyak tersebar di pulau Halmahera dan beberapa pulau besar lainnya.

Sedangkan untuk hak yang bersifat sementara, terdapat beberapa hak seperti *bak tolagumi, hak safa, hak nibubanga* dan *hak jurame.* Sampai sekarang ini ada beberapa golongan masyarakat yang masih mempertahankan hak jurame, yang setelah berlakunya UUPA, hak jurame dipaksa untuk dikembalikan kepada pemerintah swapraja dan menjadi tanah negara, serta dibcrikan hak prioritas kepada mereka yang benar-benar telah mengolah. Disamping tanah eks swapraja juga terdapat eks tanah-tanah eigendom, partikelir, serta eks tanah *erfpacht.* Untuk eks tanah-tanah partikelir dan eigendom sejak tahun 1958 terkena ketentuan UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir yang kesemuanya telah ditegas- kan menjadi tanah subjek *land reform,* demikian juga untuk eks tanah *erfpacht.*

Berkaitan dengan pengaturan di bidang pertanahan, secara umum, pada masa sebelum berlakunya UUPA, pengaturan pertanahan di indoensia lebih mengutamakan pengunaan hukum Perdata, hukum Adat, dan hukum Antar-Golongan. Dari semua ketentuan di atas yang paling utama untuk dijadikan landasan hukum agraria Indonesia pada zaman penjajahan Belanda adalah Pasal 51 I.S. Tahun 1870 *(Agrarische Wet).* Sebagai pelaksanaan *Agrarische Wet* adalah prinsip Domain *(Domein Verklaring)* yang mengatur bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan, bahwa itu eigendomnya adalah tanah domein atau milik Negara. Prinsip Domein ini mempunyai fungsi sangat penting sebagai (a) suatu *landasan* untuk pemerintah supaya dapat memberikan tanah dengan hak-hak Barat, seperti *bak eigendom, hak erfpacht, hak opstal* dan lain sebagainya, (b) *pembuktian* pemilikan tanah. Karena itu, jika seseorang mengakui bahwa sebidang tanah adalah hak eigendom-nya, maka orang itu diwajibkan membuktikan hak tersebut.

Berdasarkan latar belakang sejarah penguasaan dan pemilikan tanah pada kesultanan sampai lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun I960, maka dapat diketahui secara jelas bahwa tanah-tanah yang ada di Provinsi Maluku Utara pada umumnya adalah merupakan tanah-tanah adat/sultan (penelitian Refles 1811-1816) dan bekas swapraja yangsetelah lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun I960, tanah tersebut dipaksakan perubahan statusnya menjadi tanah ncgara. Perubahan pengaturan pertanahan dengan kehadiran UUPA turut memberikan pengaruh yang sangat signifikan terhadap eksistensi tanah-tanah adat. Satu demi satu peraturan pelaksana dari UUPA dikeluarkan oleh pemerintah. Melalui hak menguasai untuk mclaku- kan pengaturan dan peinanfaatan tanah, maka ditetapkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tanggal 19 Juli 1988 *juficto* Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, guna mcningkatkan tertib pertanahan di seluruh Indonesia. Walaupun permasalahan tanah telah diambil alih oleh pemerintah, namun jika diteliti konsideran

dan penjelasan UUPA secara tegas inenyebutkan bahwa tugas pembangunan hukum di bidang pertanahan yang merupakan tanggung jawab BPN didasarkan atas hukum adat, Oto- nomi Dacrah dan dengan Pcpres No. 10 Tahun 2006 ditarik kembali menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat melalui Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka sepantasnya penga- turan tanah di Indonesia selama ini harus tunduk pada hukum adat yang berlaku pada masing-masing masyarakat hukum adat, dan bukan sebaliknya menyingkirkan kearifan lokal yang dimiliki demi pembangunan ekonomi. Catalan historis penguasaan tanah di atas juga memberikan gambaran bahwa tanah adat, baik yang bersifat tetap maupun yang bersifat sementara pada masyarakat hukum Ternate (Maluku Utara) hingga saat ini, masih diterpa/diwarnai dengan berbagai tindakan kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh penguasa yang pernah menjajah sampai pemerintah saat ini, maupun faktor- faktor lain yang turut memberikan corak dan melcmahkan eksistensi hak masyarakat adat ke depan.

A. PASCA-BERLAKUNYA UUPA

Setclah Indonesia merdeka dan bangsa penjajah meninggalkan bumi Nusantara, bangsa Indonesia mulai bangkit dan kcluar dari berbagai produk hukum yang diciptakan oleh bangsa penjajah. Salah satu produk hukum yang dianggap telah melakukan pemerasan dan tanpa memberikan kepastian hukum adalah berlakunya *Agrariche* ITe/dan ^/gnwta&eBes/r«7yangdiberlakukan oleh pemerintah Hindia Belanda. Upaya untuk menggantikan produk hukum tersebut dilakukan melalui berbagai kajian agar hukum asli kembali ditetapkan sebagai dasar dalam pengelolaan sumberdaya alam termasuk tanah.

Peruinusan pengakuan hukum *(Jxica.: pemndang-undan^ati)* dalam sualu bangunan negara melalui konstilusi terhadap masyarakat adat mcrupakan suatu terobosan brilian, dilakukan oleh UUD 1945 versi sebelum amandemen. Kendati ketika itu wacana HAM di tingkat internasional belum mendiskusikan isu kemiskinan dan masyarakat marjinal, UUD 1945 telah membuat pengakuan terhadap masyarakat adat dengan mengatakan bahwa di Indonesia terdapat sekitar 250 daerah-daerah dengan susunan asli *(zelfbesturende, volksgenieenscbapperi),* seperti marga, desa, dusun dan negcri, sesuatu yang tidak dilakukan oleh UUD Republik Indonesia Serikat dan UUD Sementara.

Tonggak ke dua dari pengakuan hukum terhadap masyarakat adat dirumuskan lima belas tahun kemudian saat Undang-Undang No. 5 Tahun I960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria diundangkan sekaligus mencabut kekuasaan pemerintah Swapraja, sehingga semua hak-hak dan wewenang alas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja beralih kepada negara (piWeBagian kc empat huruf A UUPA), karena Cocatu mempunyai ciri sebagai hak milik, maka setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun I960, hak Cocatu dapat dikonversi menjadi hak milik. Adapun mengenai tanah adat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat Ternate, maupun oleh pemerintah swapraja, setelah adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun I960, tidak dikonversi berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 tahun 1962, maka tanah tersebut menjadi hak pakai selama lima tahun, dan setelah jangka waktu tersebut, telah dianggap menjadi tanah negara. Beberapa diantaranya telah menjadi subjek redistribusi dalam rangka pelaksanaan program *land reform.*

Secara normatif, terjadi arnbivalensi (ke-mendua-an) pendirian dalam UUPA, satu sisi ia mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat, namun sisi yang lain dilakukan pembatasan. Pengakuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen, UUPA memperkenalkan konsep pengakuan bersyarat, yang kemudian diikuti secara baku oleh peraturan perundangan sesudahnya.

Pengakuan hukum yang ke tiga berlangsung di masa-masa awal Orde Baru, ketika diproduksi sejumlah Undang-Undang scktoral

scperti UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan clan UU No. il Tahun 1966 tentang Pertambangan. Kedua undang-undang ini memiliki klausula pengakuan terhadap masyarakat adat, namun dengan syarat "scpanjang masih ada, dan tidak mengganggu tercapai- nya tujuan-tujuan undang-undang tersebut." Model ini tcrus berkembang di masa Pemerintahan Orde Baru dan telah menjadi standar pengakuan normatif pada semua instrumen kebijakan pcnie- rinatah. Model pengakuan yang demikian, selain memperkenalkan pengakuan bersyarat juga memperkenalkan pengakuan berlapis. Pengakuan bersyarat yang berlapis, selain harus memenuhi syarat- syarat sosiologis, polilis dan normatif-yuridis namun juga harus memenuhi syarat prosedural (yaitu

ditetapkan dengan Perda). Pola itulah yang membuat pengakuan hukum tersebut sebenarnya bukan bermaksud memberikan kebebasan dasar pada masyarakat adat, melainkan menentukan batasan-batasan.[327]

Bentuk pengakuan pemerintah di atas, menjadi bukti dan alasan mengapa selama ini pengaturan mengenai pengakuan masyarakat adat atau hak ulayat tidak pernah operasional.[328] Alih-alih rneng- konkritkan rumusan pengakuan tersebut, Pemerintah Orde Baru malah merampas tanah-tanah masyarakat adat. Sebagai contoh, sebagian besar daratan Indonesia dinyatakan sebagai kawasan hutan, dengan asumsi tidak ada atau tidak boleh satu kelompok masyarakat adatpun yang berdiam dan berladang di kawasan tersebut, bila tidak mendapat ijin dari pemerintah. Hanya melalui penetapan SK Menteri yang ber- kaitan dengan penetapan kawasan[329], masyarakat adat yang tinggal di kawasan hutan tersebut dikualifikasi sebagai perambah, penyerobot dan bahkan perusak hutan. Penetapan tersebut dilakukan dengan asumsi bahwa kawasan itu adalah hutan yang kosong *(empty forest)* atau paling tidak harus dianggap kosong. Bila terdapat sekelompok masyarakat adat berdiam atau berladang di kawasan tersebut maka mereka hams diusir atau dipindahkan ke luar kawasan hutan.

Barulah pada tahun 2000 (setelah menunggu 55 tahun, terhitung dari tahun 1945) atas tekanan dan desakan masyarakat,

---

’ Ricardo Simarm.ua,. *Menyongsong Berakhimya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarakat.* Diakses tanggal 1 Agustus 2005, hup:// dte.gn.apc.org/AMAN/publikasi/ Artikel% 20Politik 20% Simarmata.htm

328 Sampai saat ini amanat Pasal 21 UU No. 5 tahun I960 tentang pengaturan hak milik berdasarkan hukum adat belum dilaksanakan oleh pemerintah.

329 Terakhir dengan Keputusan Menteri Kehutanan No. 70 tahun 2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan.

MPK-KI mclakukan perubahan ke chia lerhadap UUD 1945 yang mcnghasilkan keienatuan bam yang mengatur mengenai masyarakai adat. Dalam keienluan terscbul dialur bahwa negara mcngakui dan menghormati kesaiuan-kcsaiuan masyarakai hukum adat scpanjang masih hidup dan sesuai dcngan pcrkcmbangan masyarakai dan prinsip-prinsip negara kesatuan. Identitas budaya dan hak masyarakai tradisional dihormati selaras dcngan pcrkcmbangan zaman dan peradaban. Gaya pengaluran dan pcngakuan serupa juga dilakukan melahii TAI' MPR tahun 1998 tentang 11AM dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang 11AM. Pola pembuatan kctentuan tersebut juga yang ditirukan olch UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kchutanan beserta peraturan pclaksanaannya. Inilah gelombang kc empat pcngakuan hukum lerhadap masyarakai adat sesudah Indonesia menjadi bangsa merdeka.

Perubahan UUD 1945 di alas, cukup berpengaruh dalam di- namika pemerintahan khususnya yang berkaitan dcngan pengaturan hak masyarakai adat, walaupun masih lerkesan adanya kehaii-hatian dcngan merumuskan peraiuran pcngakuan bersyaral alas eksistensi masyarakai adai beserta hak iradisional yang dimiliki. Pengakuan bersyaral yang berlapis ini, kemudian mcngakui masyarakai adat dan hak ulayatnya scpanjang menurut kenyataannya masih ada dan tidak berteniangan dcngan kepentingan nasional serta dikukuhkan lewat peraturan daerah. Dcngan kata lain, pcngakuan hukum pasca pemerintahan Orde Baru lerhadap masyarakai adat dan hak-haknya dilakukan scpanjang: (1) dalam kenyaiaannya masih ada; (2) selaras dcngan pcrkcmbangan zaman; (3) sesuai dengan kepentingan nasional; dan (4) dikukuhkan dengan peraturan daerah. Kendati UU No. 22 tahun 1999 jo UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistcm Pendidikan Nasional, mencoba merumuskan pengakuan tanpa syarat, namun gaya pengakuan lerhadap masyarakai adat sesudah tahun 1998 tidak memiliki perbedaan mendasar dengan gaya pcngakuan pada masa Orde Baru.

Bagi masyarakai adai, gaya pengakuan bersyaral yang dibcri- kan pemerintah mcnimbulkan sikap sinisme lerhadap gelombang pengakuan masyarakai adai. Arus pengakuan itu agaknya lidak sedang mengusung dan mengungkapkan sebuah kesadaran baru. la bisa kila maknai dengan dua cara, yakni: *pertania,* mewariskan idcologi tua yang mendiskripsikan masyarakai adat sebagai masyarakai lak bcradab yang harus difasiliiasi uniuk menjadi masyarakai beradab. Dengan asumsi ini. masyarakai adai bukanlah subjek yang memiliki kemampaun budaya uniuk mengurus alam. Sebuah ideologi yang

sebenarnya sudah hid up dalam konsep *domeinverklarhig* yang dilekatkan dalam Agrarisclic Wet tahun 1870 dan diwariskan oleh rezim Orde Barn. *Kedua,* ia tidak lebih dari tindakan yang hanya dilatari oleh semangat mengikuti trend.

Sebenarnya gaya yang tetap dianut oleh Indonesia tersebut masih merupakan cerminan dari arus utama pandangan dnnia ter- hadap masyarakat adat hingga kini. Gaya yang mcnyimpan sikap kehati-hatian sekaligus kekhawatiran. Khawatir bila pengakuan

terhadap masyarakat adat akan menggerus kedaulatan negara atau akan mengancam keutuhan bangsa karena kcinginan untuk memisahkan diri. Untuk itu Konvensi 1LO 169 sudah menekankan bahwa penggunaan *term* bangsa *(peoples)* dalam konvensi tersebut tidak berimplikasi pada hak untuk menentukan nasib sendiri. Kekhawatiran itu pula yang mendasari mengapa Indonesia mcmasang syarat berlapis dalam mengakui masyarakat adat. Politik pengakuan bergaya seperti itu membuat perjuangan membela hak-hak masyarakat adat selalu kental dengan tuntutan untuk mendapatkan pengakuan tanpa syarat, yang dalam konsep terkini disebut dengan pengukuhan.[8]

Pemerintah Indonesia telah merespon Konvensi tersebut dengan menerbitkan Keputusan Presiden RI No. 111 Tahun 1999 tentang Pembinaan Kesejahteraan Sosial Komunitas Adat Terpencil. Selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden RI tersebut, Departemen Sosial sebagai instansi sektoral yang bertanggung jawab terhadap kondisi kehidupan Komunitas Adat Terpencil (KAT), mengeluarkan berbagai keputusan dan peraturan yang di dalamnya secara substansial mengatur pelaksanaan pemberdayaan KAT. Namun demikian dalam implementasinya belum secara optimal memberdayakan KAT, ter- masuk dalam hal pemberian hak ekonomi, sosial, budaya, politik dan hukum.

Berdasarkan hasil penelitian UNDP tahun 2006 tentang Pengakuan Hukum Terhadap asyarakat Adat di Indonesia yang dilakukan di 10 provinsi, ditemukan beberapa informasi berikut.

1. Adanya ketidaktahuan Pemerintah maupun Pemerintah Daerah melalui instansi dan dinas yang mengurusi masyarakat adat terhadap produk hukum daerah mengenai masyarakat adat yang sedang berlaku di daerahnya.
2. Hampir semua dinas yang mengurusi bidang kesejahteraan sosial bagi KAT yang didatangi mengaku tidak mengetahui produk hukum daerah mengenai adat-istiadat, lembaga adat dan hak ulayat yang tengah berlaku di daerahnya.
3. Menunjukkan bahwa produk hukum dacrah tersebut tidak pernah digunakan oleh dinas dan instansi daerah untuk mendesak tersedianya dana bagi pcmberdayaan KAT.

B. POLITIK HUKUM PERTANAHAN DI ERA REFORMASI

Sebelum para penjajah dari ncgara-negara barat ke Ternate, penguasaan tanah lebih banyak diatur oleh kelembagaan kerajaan. Hal ini dapat dilihat dengan model pembagian tanah yang dilakukan oleh para pejabat kerajaan yang ditunjuk oleh raja. Pada masa tersebut konsep kepeinilikan *eigendom* tidak dikenal dalam mekanisme pengelolaan tanah. Konsep yang dikembangkan adalah penguasaan tanah yang dilakukan sccara bcrsama-sama (komunal). Gunawan Wirandi menulis, pada masa tersebut tanah bukan dimiliki oleh pejabat atau penguasa, yang dalam "arti politik" mempunyai hak yuridiksi atas tanah dalam wilayahnya sehingga dengan kekuasaan dan pe- ngaruhnya dapat dipertahankan, dan secara teoretik juga mempunyai hak untuk

menguasai, menggunakan atau menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku.[330] [331]

Penguasaan tanah pada masyarakat hukum adat Ternate sebelum datangnya para penjajah tersebut dikuasai oleh soanang/ momole. Namun, setelah terbentuknya kerajaan di Maluku Utara, maka hak penguasaan tanah beralih kepada sultan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sesuai hirarkhi hak yang berlaku dalam hukum adat. Secara hierarkhis, penguasaan tanah yang paling tinggi adalah *bak kolano sekahgus* sebagai sumber hak-hak yang lebih rendah. Berawal dari *bak kolano* tersebut kemudian didistribusikan kepada masyarakat untuk dimanfaatkan untuk kehidupan dan kemakmuran masyarakat adat, dengan pemberian upeti atau ngosedari hasil yang diperoleh. Ini merupakan bukti pengabdian rakyat kepada sultan.

Ketika bangsa penjajah datang, yang diawali oleh bangsa Portugis, politik hukum pertanahan yang dijalankan adalah untuk menguasai sumber daya alam khususnya rempah-rempah yang mempunyai nilai ekonomi tinggi, sekaligus menjajakan barang daga- ngan kepada masyarakat Ternate. Dalam perkembangan selanjutnya,

orientasi pcnguasaan sumberdaya alam (SDA) bcralih pada penguasa- an politik dcngan jalan mengintervensi kekuasaan lokal melalui campur Langan urusan di dalam kesultanan. Bcntuk konkrit intervensi tersebut adalah campur tangan kaum penjajah dalam pengangkatan sultan maupun para punggawanya.

Secara umum, inaksud pcnguasaan politik yang dilakukan oleh kaum penjajah (Portugis, Spanyol, Belanda, Inggris danjepang) di Ternate adalah agar para penjajah lebih leluasa menghimpun dan menguasai berbagai sumber daya yang dimiliki masyarakat hukum adat Ternate. Misalnya, masyarakat Ternate diwajibkan menycrahkan seluruh hasil bumi kepada Portugis dengan imbalan berupa pem- bayaran atas ba rang tersebut dengan harga yang sangat murah. Selain itu, juga diwajibkan menycrahkan bahan bangunan dan tenaga kerja. Walaupun politik pertanahan pada saat itu memberikan hak penguasa- an tanah kepada masyarakat hukum adat, namun ada sebagian hak atas tanah masyarakat yang diambil secara paksa untuk kepentingan penjajah, dan jika diberikan ganti kerugian, maka hanya harga yang sangat murah.

Kebijakan pertanahan dan sumberdaya alam yang dilakukan penjajah selama berkuasa di Ternate dan juga di daerah-dacrah lain di sekitarnya, adalah agar memperoleh sekaligus memperkokoh kekuasaan di segala bidang (misalnya bidang sumberdaya alam, Hukum, Politik, pertahanan, dan perdagangan). Tujuan akhir yang diinginkan adalah agar semua hasil pengelolaan sumberdaya yang diperolch di negara jajahan dapat memberikan kontribusi terhadap perekonomian bangsa mereka. Jika kondisi ekonomi negara penjajah makin baik, maka akan memberikan peluang bagi

---

* *ibid.*, p.p. 3-4.

[331] Gunawan Wirandi, *Tonggak-Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*, dalam *Prinsip-Prinsip Reforrnasi Agraria, Jalan Pengbidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lapera Pustaka Utama, Jogyakaria, 2001. p. 4.

mereka untuk melakukan perluasan wilayah jajahannya.

Secara historis, masuknya bangsa Spanyol kc Ternate tidak merubah kondisi masyarakat hukum adat Ternate menuju tatanan yang lebih baik. Bahkan, dengan pola yang sama dengan Portugis, Spanyol menguasai berbagai sumberdaya alam yang dimiliki oleh masyarakat Ternate. Misalnya, harga cengkih dibcli dengan standar harga lokal (rendah), tanah masyarakat aadat dikuasai dengan model penerapan hak-hak atas tanah sebagaimana hukum negara-negara barat. Dalam masa tersebut, wilayah Ternate dibagi menjadi dua wilayah, yaitu (a) wilayah sebelah utara dikuasai berdasarkan hukum adat, dan (b) wilayah sebelah selatan dikuasai berdasarkan hukum perdata barat (Spanyol). Benteng pertahanan Spanyol dibangun dari hasil pengelolaan sumberdaya yang ada di masyarakat Ternate. Tanah- tanah masyarakat diambil oleh penjajah tanpa ada suatu kompensasi. Penguasaan sumberdaya alam terus dilakukan dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki masyarakat hukum adat Ternate. Akibatnya, kehidupan masyarakat Ternate tetap melarat/miskin sementara bangsa Spanyol makin kaya. Dengan dcmikian dapat dipahami bahwa sama halnya dengan Bangsa Portugis, keberadaan Spanyol dengan tujuan untuk menghimpun dan mengambil sumberdaya alam rempah- rempah yang bernilai ekonomis, untuk diperdagangkan di pasar internasional guna membiayai perekonomian negaranya.

Untuk melawanan Bangsa Spanyol yang bercokol di Ternate, Sultan Temate melakukan kerjasama dengan Belanda, dengan harapan dapat mengakhiri penjajahan bangsa Spanyol di wilayah Temate dan sekitamya. Namun harapan tersebut tidak terwujud, bahkan kehadiran bangsa Belanda di ternate justru merupakan babak baru penguasaan masyarakat beserta sumberdaya alam yang dimiliki masyarakat temate. Kerjasama Sultan dengan bangsa Belanda justru dibebani dengan beberapa persyaratan, seperti (a) Belanda bebas untuk mendirikan benteng di wilayah Ternate, (b) Ternate secara politik harus mengakui pembesar Belanda, (c) biaya yang dikeluarkan untuk membiayai ten- tara Belanda ditanggung oleh masyarakat Ternate, (d) Ternate harus memberikan hak monopoli atas hasil rempah-rempah. Selain itu, bahkan Belanda harus diberikan hak oleh masyarakat Ternate untuk menentukan pemimpin lokal Temate.

Pada saat itu, hukum adat Ternate diakui oleh Penjajah Belanda, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Belanda. Saat *verenigde oostindische conipagnie* (VOC) berkuasa di Ternate yaitu pada tahun 1602-1799,'° politik hukum pertanahan tidak memperhatikan dan mempedulikan hak-hak tanah rakyat, termasuk hak-hak masyarakat hukum adat, dan pengaturan, pemilikan, dan penguasaan tanah diatur berdasarkan hukum perdata barat. Namun demikian, keberadaan hukum adat sebagai hukum yang mempunyai corak dan sistem tersendiri di masyarakat Temate tidak dipersoalkan

[10] Ketika VOC memperoleh kekuasaan monopoli perdagangan, Belanda berfungsi sebagai perantara berbagai pejabat dacrah dengan raja, karena penguasa daerah itulah yang menjamin penyerahan hasil bumi dari rakyat. Namun pada awal abad 19 VOC bangkrut dan

penguasaanya diganti oleh pemerintah Kerajaan Belanda, kemudian Gubemur Daendels melakukan perubahan administrasi pertanahan untuk menciptakan kekuasaan politik yang lebih sistematis. namun sejauh itu masalah penguasaan tanah secara formal belum mendapat perhatian sepenuhnya. Barulah ketika pemerintahan Inggris menggantikannya (1811-1816) saat Raffles memper- kenalkan teori yang tcrkenal dengan nama Teori Domein. *Ibid*, p.p. 5-6

oleh VOC. Karena itu, VOC membiarkan rakyat Indonesia hidup menurut adat dan kebiasaannya agar keberadaannya tetap bertahan sehingga VOC selalu dapat memperoleh keuntungan. Hal ini selaras dengan pendapat Muntinghe, bahwa tujuan berdirinya kekuasaan Belanda ialah untuk kemakmuran Negara Belanda dan memperoleh hasil keuangan yang cukup untuk membiayai pemerintah dan per- tahanan dalam rangka melindungi rakyat di wilayah jajahan." Konteks perlindungan Belanda terhadap rakyat jajahan dengan maksud agar masyarakat dapat terus-menerus men-suplai kebutuhan penjajah Belanda.

Setelah VOC bangkrut, kemudian Inggris menguasai sebagian wilayah Nusantara, dan pada saat yang bersamaan Raffles memper- kenalkan teorinya yang dikenal dengan teori domein, yaitu ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti yang diberlakukan Inggris di India. Dalam rangka menghadapi kondisi Nusantara yang berbeda dengan India, maka penjajah Inggris melakukan penyelidikan tentang kondisi agraria di nusantara. Kesimpulan dari penyelidikan tersebut, bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah. Ber- dasarkan hasil penyelidikan tersebut, penjajah membuat kebijakan baru benipa sistem penarikan pajak bumi *(.landrente)*, dengan keten- tuan bahwa setiap petani diwajibkan mcmbayar pajak sebesar 2/5 (dua per lima) dari hasil bumi yang diperoleh di lahan tanah garapannya.

Setelah kekuasaan penjajahan kembali ke tangan Penjajah Belanda (1816-1829), terjadi perdebatan di kalangan pemerintah Belanda, khususnya berkaitan dengan asas dan corak kebijaksanaan agraria yang semuanya didasarkan pada pandangan bahwa negara adalah sebagai pemilik tanah atau negara yang mempunyai tanah *(staatseigendoni).* Akibat perdebatan tersebut terdapat perkembangan pemikiran dalam 2 kategori yakni, *(a)pertania* aliran asia yang disandarkan pada hak kekuasaan dari Raja Asia. Aliran ini dianut oleh kaum konservatif yang hendak memegang pimpinan secara ke-timur-an dan memisahkan diri dari dunia luar, dengan pemerintahan dan rakyat sebagai satu kesatuan sosial dan fiskal, dan tidak ada tempat bagi pengusaha- pengusaha barat.

" R. Roestandi Adiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia*, NV. Mass Baru, Bandung, (cetakan kedua) 1962, p. 121.

(b)kedua adalah aliran barat yang lahir dari paham barat, yang berkaitan dengan hak sewa dari petani yang sail dan hendak memperbaiki kondisi lersebut. Pengiktit-pengikut aliran ini adalah kauin liberal, yang mengangap paham barat sudah pasti unggul dan hendak memajukan rakyat menurut paham lersebut. Hal ini dapal diwujudkan dengan dibukanya kesempatan penguasaan tanah bagi pemodal partikelir (swasta), dan kemauan pengusaha partikelir adalah suatu kebajikan bagi

Indonesia[332]. Karena itu, pada tahun 1830 Gubernur van den Bosch memberlakukan *culture stelsel*(sistem tanam paksa). Pajak bumi yang berupa uang diganti dengan hasil bumi yang mempunyai nilai ekonomis tinggi di pasar Eropa, karena saat itu rakyat Indonesia sulit mendapatkan uang.[333]

Pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat semakin terpuruk dengan diberlakukan politik hukum agraria melalui *Regerings-Reglement* (RR 1854) melalui *Staatblad* (Lembaran Negara) 1855 No. 2 oleh Gubernur Jenderal A. J. Duymaer van Twest, yang mengatur bahwa politik pemerintah Hindia Belanda tetap didasarkan pada azas, bahwa kekuasaan Belanda di daerah jajahan harus dipertahankan dengan jalan damai, dan dengan memperhatikan kemakmuran rakyat anak negcri (bumi putera), tanah jajahan harus memberikan keuntungan secara lahiriah kepada negeri Belanda. Untuk mencapai tujuan lersebut, penduduk asli harus selalu diperintah berdasarkan adat-istiadatnya, dengan tidak menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang adil, dan mereka langsung di bawah pimpinan kepala-kepalanya sendiri, namun perlu selalu dijaga agar tidak ada perkosaan dan kelalaian.[334]

Selain ketentuan hukum lersebut, di Hindi belanda juga diberlakukan *Regerings-Reglenient* (RR 1854) dengan ketentuan bahwa pemerintah Hindi Belanda berhak atas tanah yang diusahakan oleh rakyat, terutama yang berkaitan dengan *landrente, cultures*, dan

[332] *ibid,* p.p. 127-128.

''Pemberlakuan *cultuurstefcel*berdasarkan teori Raffles bahwa tanah adalah milik pemerintah, para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada petani. Isi pokok dari *culluurstelsel* adalah bahwa pemilik tanah tidak perlu membayar *landrente* (2/5 dari hasil) tetapi (1/5) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah, dan hasilnya harus diserahkan kepada pemerintah. Gunawan Wirandi, *op cit,* p. 7.

'* R. Roestandi, *op at,* p. 133. .

menjual tanah kecil.[335] Peinbatasan kewenangan Gubernur Jenderal juga dirumuskan dalam ketentuan Pasal 62 R.R, S. 1854, yang tidak memberikan kewenangan untuk melakukan transaksi jual beli tanah, namun dapat disewakan. Pengecualian pasal ini diberlakukan terhadap tanah-tanah yang kecil untuk perluasan kola dan desa, serta untuk mendirikan perusahaan-perusahaan. Berka itan dengan politik hukum ini, Sihombing menyatakan, bahwa pada saat dirumuskan S. 1854, Pemerintah Kolonial Belanda tidak mempunyai pendirian yang jelas terhadap hak-hak atas tanah. Keraguan tersebut disebabkan oleh tiga hal berikut, (1) tidak ada sama sekali ketentuan secara tertulis tentang hak tanah rakyat asli atau pun penduduk pribumi, (2) Pemerintah Kolonial kurang mengerti dan memahaini hukum adat; (3) adanya kesalahan-kesalahan dalam melakukan penyelidikan ke arah hukum adat, yang temyata konsep-konsep hukum adat selalu diselaraskan dengan pengertian dan pengetahuan hukum barat.[336]

Dalam implementasinya, Pasal 62 RR 1854 dianggap jauh memuaskan bagi upaya untuk memberikan kesempatan bagi pemilik modal untuk membangun perkebunan besar. Akibat dari politik monopoli dari negara dalam pengusahaan tanaman-tanaman yang mempunyai nilai ekspor bagi perusahaan swasta dengan hak *eigendom* (tanah partikelir), sementara pada sisi lain akibat dari kcberhasilan usahanya, perusahaan besar Belanda memerlukan bidang usaha baru untuk menginvestasikan modalnya di wilayah Hindia Belanda. Kondisi ini sejalan dengan semangat liberalisme yang sedang berkembang dengan menuntut pergantian sistem monopoli negara dan kerja paksa *(cultuurstelsel)* dengan sistem persaingan dan kerja bebas melalui konsep kapitalisme.

" (a) *landrente,* saat RR direncanakan mula-mula dalam *le ontuvrp*disebut pajak tanah, jadi dikonstruksi sewa yang dimaksud dalam RR 1836 lepas, tetapi istilah pajak tanah itu kemudian dalam *leonttverp* ditinggalkan; (b) *cultures,* keragu- raguan yang tidak menjadi rintangan untuk memungut *landrente,* juga tidak menjadi rintangan untuk mempergunakan tanah rakyat untuk *cultures Gubememen,* asal memakai keadilan dan menghormati adat-istiadat rakyat; (c) dalam hal menjual tanah, pemerintah (dengan *ijin opperbestuur)* tidak berwenang untuk menjual tanah secara luas *(Janderijeri).* Penjualan tanah kecil untuk perluasan kola dan mendirikan perusahaan adalah pengecualian dari asas, bahwa pemerintah berhubungan dengan hak rakyat tidak boleh menjual tanah, tanah hanya dapat dijual jika rakyat meninggalkan haknya, sehingga pemerintah dapat menjual tanah itu, sebagai hak *eigendom* dari pemerintah yang sudah bebas dari hak-hak rakyat.

[14] B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanab Indonesia,* Toko Gunung Agung, Jakarta, 2005, p. 58.

Dorongan clan tuntutan dari pcngusaha bcsar di alas, dijawab oleh Pemerintah Belanda melalui poiitik pertanahan kolonial pada tahun 1870, dcngan meiakukan penambahan 5 ayat barn dalam ke- tentuan tersebut, kemudian ditambah 3 ayat dari Pasal 62 RR 1854 sehingga menjadi 8 ayat. Pasal 62 RR dcngan delapan ayat ini kemudian dijadikan Pasal 51 dari *Indische Staatsregeling* (IS), yang kemudian peraturan tersebut dikenal dengan nama *agraische wet* (S.1870. No. 55). Pada intinya penambahan ayat tersebut berkaitan dengan larangan bagi Gubernur untuk menjual tanah, yang dapat dilakukan oleh Gubernur hanya dalam bentuk persewaan tanah, dengan diberikan hak *erfpacbt* selama 75 tahun. Sedangkan yang berkaitan dengan hak masyarakat adat terhadap tanah diatur, bahwa Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah kepunyaan hak rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, milik desa, dan tempat pengembalaan umum, hak-hak atas tanah orang pribumi yang diperoleh secara turun-temurun dapat diberikan dengan hak *eigendom.* Walaupun dalam peraturan ini memberikan pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat, namun pada saat bersama diberikan pembatasan, yaitu hanya pada tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh masyarakat. Bagi tanah yang tidak dikuasai secara langsung, maka tanah tersebut menjadi tanah hak milik *(eigendom)* negara yang diatur melalui peraturan pelaksana dari *Agrarische Wet,* dan dikenal dengan pernyataan kepemilikan atau *domein verklaring,*[7] melalui peraturan Pasal 1 *agraische besluit* (S.1879- No 118) sebagai peraturan pelaksana dari *Agrarische Wet.*

Dampak dari poiitik *domein verklaring* ini, tanah-tanah yang dipunyai oleh rakyat melalui hak milik adat dianggap merupakan tanah milik negara, sedangkan dalam konteks administrasi pertanahan, tanah-tanah hak milik adat dikenal sebagai *onurij lands domein* (tanah [337] negara tidak bcbas), dengan kaia lain negara tidak bcbas unluk memberikan tanah yang bersangkutan kepada pihak Iain karena dibebani hak rakyat[338] [339].

[337] Dalam praktiknya *domein verklaring* berfungsi; (1) sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang mewakili negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dcngan hak hak barat yang diatur dalam KUHPdt sepcrti hak *erfpacbt, ops tai* dan Iain-Iain. Dalam rangka domein verklaring pemberian tanah dengan hak *eigendom* dilakukan dengan cara pemindahan hak milik negara kepada pemilik tanah; (2) di bidang pembuktian kepemilikan. Pada masa itu ada anggapan bahwa hanya e/geriaoratau pemilik tanahlah yang memberikan hak *erfpacbt, opstal* dan Iain-lain. Dalam rangka melaksanakan perintah *agrarische wet* memberikan hak *erfpacbt* kepada pengusaha, dipandang perlu untuk menyatakan bahwa tanah- tanah yang bersangkutan adalah eigendom atau milik negara. Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarab Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya,* Jakarta. Jambatan, 2003, p.p.. 41-42.

[338] B.F. Sihombing, *op cit,* p. 89.

[339] Achmad Sodiki, *Masalah Konflik Peraturan Perundang-Undangan dan Konflik di Lapangan Agraria dan Usulan Penanganannya* (Mencari Format Penanganan Konflik Agraria dalam rangka Implemcntasi TAP MPR No: IX/MPR/ 2001), Makalah disampaikan sebagai Penanggap Uta ma dalam Seminar Nasionai Strategi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria, 26 September 2002, p. 1.

Setelah Indonesia merdeka, upaya unluk mengakhiri pcnguasa- an sumberdaya tanah yang berlebihan oleh penjajah terns dilakukan, dan segera membentuk hukum agraria nasionai yang berpihak pada masyarakat Indonesia. Upaya memberikan dan meningkatkan kemakmuran rakyat, serta memberikan jaminan bagi setiap orang untuk hidup sesuai dengan harkat dan martabai yang baik, merupakan kewajiban pemerintah yang harus segera dilakukan. Disadari bahwa tanah merupakan pcmberian Tuhan kepada seluruh umat manusia, serta memahami kondisi bangsa Indonesia yang bercorak agraris (masyarakat tidak dapat terlepas dari tanah), maka filosofi tanah bagi petani merupakan dasar pembentukan hukum tanah nasionai. Dasar pemikiran ini dilandasi oleh kondisi masyarakat petani yang tertindas akibat politik pertanahan penjajah yang telah memiskinkan rakyat selama berabad-abad. Untuk itu, politik Pemerintah Indonesia harus dapat memberikan keadilan dan kemakmuran secara merata baik kepada individu maupun kelompok secara merata.

Filosofi tanah untuk petani tersebut kemudian dirumuskan dalam UUPA. Lahirnya Undang-Undang ini sekaligus menghapus dualisme hukum yang berlaku dalam pengaturan masalah pertanahan, *domeinuerklaring*, feodalisme dan pembentukan hukum agraria nasionai didasarkan pada hukum adat, karena hukum adat dipandang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia dan juga merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli. Sebagai jawaban atas ketidakadilan dari peraturan-peraturan agraria zaman kolonial," maka dalam UUPA diamanatkan untuk dilakukan penataan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah, serta hubungan hukum antara orang dengan tanah, dan hubungan antara orang dengan perbuatan hukum yang ber- hubungan dengan tanah.[340] UUPA ini oleh Moh. Mahfud MD, dianggap sebagai sebagai salah satu procluk hukum yang responsif/' karena secara tegas merespon kcberadaan hukum adat, dcngan cara menetapkan prinsip bahwa hukum adat merupakan dasar dari hukum agraria nasional.

1'ilosofi dasar dari UUPA di atas mengandung maksud agar para petani dapal meningkatkan kcmakmuran dan kesejahteraan me- lalui tanah sebagai kebutuhan dasar (fcasfc needpbagi rakyat Indonesia. Terwujudnya nilai kepastian hukum, keadilan, sena kegunaan/keman- faatan, akan ada artinya jika hal tersebut menjadikan petani makmur dan sejahtera. Namun dalam perkembangannya nilai dasar tersebut telah bcrgeser akibat pengaruh kapitalisme pada sistem perekonomian Indonesia. Bukti nyata pengaruh tersebut dapat dilihat melalui kebijakan politik hukum Pemerintah Orde Baru yang mengundangkan peraturan scktoral yang lebih mementingkan kepentingan investor (misalnya Penerbitan UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan). Saat itu, penguasaan sumber daya alam telah diorentasikan sebagai milik negara dan swasta. Berdasarkan realita' tersebut, Achmad Sodiki mengemukakan,[22] bahwa sekalipun secai yuridis formal UUPA masih berlaku tetapi secara filosofis suda kchilangan nilai-nilai

[N] Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 tahun I960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria.

kerakyatan yang harus diwujudkan.

Realitas poltik hukum agraria di atas, diperlukan suatu pemi- kiran ke depan bahwa pengakuan dan perlindungan terhadap hak

[n] Empat alasan yang dikemukanan (1) bahwa rancangan UUPA merupakan wawasan periode sebelumnya yang dimmuskan oleh berbagai panitia perancang;
(2) mated UUPA merupakan pembalikan total terhadap UU yang diwariskan oleh pemerintah Kolonial Belanda, sehingga pasti diterima oleh pemerintah nasional;
(3) mated UUPA tidak menyangkut distribusi kekuasaan politik *(gezagver bonding)* sehingga pemberlakuannya tidak akan mengganggu posisi kekuasaan politik yang dominan; (4) UUPA memuat dua bidang hukum sekaligus yaitu hukum publik dan hukum perdata Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999, p. 25.

[u] Bergesemya pandangan filosofis ini tampak pelan tapi pasti, modal asing dengan segala kebijakan dan fasilitasnya yang diberikan oleh pemerintah mulai bcrdatangan ke Indonesia. Sesungguhnya sejak saat itulah modal asing memulai babak baru dan menjadi primadona dalam percaturan ekonomi Indonesia. Pijakan filosofis UUPA yang berbasis kerakyatan (petani) dilinggalkan dan diganti dengan filosofi kapitalis yang berbasis pada eksploitasi, akumulasi, dan ekspansi modal mulai mendominasi kebijakan perekonomian Indonesia. Bahkan sektor pertanian terpaksa harus menyokong kepentingan kapitalisme. Di sinilah dapat dikatakan bahwa sekalipun secara yuridis formal UUPA masih berlaku tetapi secara filosofis sudah kehila- ngan nilai-nilai kerakyatan yang harus diwujudkannya. Achad Sodiki, *opcit,* p.2.

alas tanah masyarakat hukum adat harus dapat inemberikan kemakmuran dan kesejahteraan yang sesuai dcngan cita-cita dasar penguasaan tanah, dimana pemanfaatan tanah tidak menimbulkan kerusakan pada lingkungan, artinya industrialisasi (investor) dibutuh- kan bagi kemajuan ekonomi bangsa yang tidak merusak ekologi dan pertumbuhan ekonomi yang eksploitatif, namun yang diperlukan adalah kegiatan ekonomi berdasarkan kebutuhan bersama yang menempatkan pcngelolaan sumberdaya aiam untuk kepentingan, kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dan bukan atas dasar keserakahan kelompok tertentu.

Dengan dcmikian, menurut penulis bahwa tanah yang diberikan kepada seseorang, kelompok, maupun swasta bukan semata-mata untuk mengejar produktivitas tanpa batas, tetapi lebih diutamakan bagi kebutuhan seperlunya. Hasil pengelolaan tanah berupa pangan, bukan menjadi monopoli sepihak orang atau kelompok tertentu yang berkuasa atau berkesanggupan membeli, tapi pangan untuk kebutuhan dasar semua orang, terutama masyarakat miskin. Begitu pula pasar diciptakan bukan untuk dikuasai kelompok pemiliki modal, tapi untuk menjamin kebutuhan konsumsi sehari- hari yang layak bagi semua orang. Konsumsi yang layak tentunya berdasarkan pada kriteria yang disepakati bersama.

PENGUASAAN DAN PEMIUKAN TANAH BERDASARKAN HUKUM AD AT TERNATE

A. PENDAHULUAN

Meskipun tanah di negara-negara agraris, termasuk Indonesia inerupakan kebutuhan dasar, namun posisi kepemilikan tanah di negara-negara tersebut agraris biasanya sangat timpang. Ketimpangan tersebut dapat berupa ketimpangan dalam hal luasnya tanah yang dimiliki oleh individu antara satu dengan lainnya, tanah yang sudah tersertifikasi dan yang belum, maupun hak alas tanah milik masyarakat hukum adat. Ketimpangan tersebut dapat menimbulkan konflik pertanahan dan mungkin dapat menimbulkan konflik politik.

Menurut hukum adat di Indonesia, ada 2 (dua) macam hak yang timbul atas tanah, antara lain yaitu sebagai berikut.

1. Hak persekutuan, yaitu hak yang dimiliki, dikuasai, dimanfaat- kan, dinikmati, diusahai oleh sekelompok manusia yang hidup dalam suatu wilayah tertentu yang disebut dengan masyarakat hukum (persekutuan hukum). Hak persekutuan ini sering disebut dengan hak ulayat, hak dipertuan, hak purba, hak komunal, atau *beschikingsrecht.*
2. Hak Perseorangan, yaitu hak yang dimiliki, dikuasai, dimanfaatkan, dinikmati, diusahai oleh seseorang anggota dari persekutuan tertentu.

Secara umum, Ter Haar inenyatakan bahwa hubungan antara hak persekutuan dengan hak perseorangan adalah seperti ‘tcori balon’. Artinya, semakin besar hak persekutuan, maka semakin kecillah hak perseorangan. Sebaliknya, semakin kecil hak persekutuan, maka semakin besarlah hak perseorangan. Dengan demikian, hubungan diantara keduanya bersifat kembang kempis. Hukum tanah adat dalam hal hak persekutuan atau hak pertuanan : Dapat dilihat dengan jelas bahwa umat manusia itu ada yang berdiam di suatu pusat tempat kediaman yang selanjutnya disebut masyarakat desa atau mereka ada yang berdiam secara tersebar di pusat - pusat kediaman yang sama nilainya satu sama lain, di suatu wilayah yang terbatas, maka dalam hal ini merupakan suatu masyarakat wilayah.

Persekutuan masyarakat seperti itu, berhak atas tanah itu, mempunyai hak-hak tertentu atas tanah itu, dan melakukan hak itu baik keluar maupun ke dalam persekutuan.

Bcrdasarkan atas berlakunya hak tersebut ke luar, maka persekutuan masyarakat hukum adat itu sebagai kesatuan yang berkuasa memungut hasil dari tanah itu dengan membatasi adanya orang - orang lain yang melakukan hal yang seupa itu. Juga, sebagai suatu kesatuan masyarakat, mereka bertanggung jawab terhadap orang - orang dari luar masyarakat itu atas perbuatan - perbuatan pelanggaran di wilayah tanah masyarakat itu. Masyarakat itu, dalam arti kata para anggotanya secara bersama - sama (kolektif), mempergunakan hak pertuanannya berupa atau dengan jalan memungut keuntungan dari tanah itu dan dari segala makhluk hidup yang terpelihara di situ. Masyrakat itu membatasi kebebasan berbuat anggota - anggotanya secara

perseorangan berdasarkan atas haknya atas tanah itu dan untuk kepentingannya sendiri (kepentingan masyarakat). Karena, sifat sosialnya maka tanah itu benar- benar terjadi, berlaku dan dipertahan- kan dengan jelas. Sifat yang khusus dari hak pertuanan atau persekutuan adalah terletak pada daya timbal - balik dari pada hak itu terhadap hak-hak yang melekat pada orang perorangan atau individu. Makin memperkuat anggota masyarakat (selaku pengolah tanah) hubungan individu tersebut dengan tanah yang tertentu itu dari pada tanah yang diliputi oleh hak persekutuan, makin memperdalam hubungannya dengan hukum perseorangan (terhadap tanah itu), maka makin kecillah hak yang dimiliki masyarakat terhadap sebidang tanah itu. Bilamana hubungan perseorangan atas tanah itu berkurang atau bila hubungan itu diabaikan secata terus - menerus, maka hak-hak masyarakat akan dikembalikan seperti sedia kala, dan hak persekutuan
alas tanah itu bcrlaku kembali lanpa ada gangguan. Misalnya, dapat saja diaiur agar tanah sedemikian itu inenjadi bagian orang - orang miskin atau orang - orang baru anggota persckutuan dcngan 'hak pakai* (Irak - hak seinentara).

Hak miiik atas tanah: ya itu hak yang dimiliki oleh anggota persckutuan terhadap hak ulayat. Pada dasarnya, yang bersangkutan belum mempunyai kekuasaan penuh alas tanah yang dimilikinya atau dikuasainya tersebul. Artinya, belum bisa menguasainya sccara bebas, karcna hak miiik ini masih mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial dimaksud akan tcrlihat dcngan jelas dan dibahas lebih lanjut dalam pokok bahasan berikutnya. Sehingga, jika seandainya persckutuan sewaktu — waktu inembutuhkan tanah itu, maka hak miiik dapat inenjadi hak persekutuan kembali.

Pcnguasaan tanah di Maluku Utara (khususnya Ternate) di zaman sebelum terbentuknya kerajaan, yang mewakili persekutuan hukum *(jecblsgemeenscbap)* adalah yang disebut *Mornole* (Ternate), *Soanang* (Bacan) ialah penguasa atas tanah. Kekuasaan wiowo/eatau kepala-kepala *Soanang* atas kaula mereka sebenarnya tidak terlalu besar. Mereka tidak lebih dari kepala suku dan pemangku adat dalam komunitasnya dan wilayah adat. Setelah terbentuknya kerajaan, sultan adalah luan tanah. la disebut *Heer van Hetland.* Dengan demikian, ini dimaksudkan bahwa hak pertuanan *(besbikingreebts)* atas tanah terletak pada sultan yang dalam hal ini bertindak sebagai penanggungjawab dari persekutuan hukum dalam kerajaannya.

Rakyat suatu wilayah tahu bahwa pada jaman dahulu kala tidak ada raja, tetapi

momole/soanang telah lebih dahulu ada dan yang menjadi penguasa atas tanah. Apabila seorang warga akan mem- buka kebun sagu atau kelapa, maka ia harus memperoleh ijin mornole/ soanang sebagai kepala adat/penguasa, dan apabila si pemilik kebun meninggalkan tanah perkebunannya, maka kebun itu jatuh kepada *momole/soanang. '*

Setelah terbentuknya kerajaan, pada Masyarakat adat Ternate telah diakui terbentuk suatu lembaga adat tertinggi yang berdiri di atas semua lembaga-lembaga adat lainnya di dalam Moloku Kie Raha yang dikcnal dengan *KoloLamoyzkni* lembaga hukum adat tertinggi. Dalam pcrgaulan masyarakat Moloku Kie Raha (Ternate) terdapat tindakan-tindakan manusia untuk mengamankan dan memajukan

[1] Sockanto, *Het Getvas in Indonncsie Religius Adatrechtelijk Beschouud, Gedmkt Te Ceidenbij in Dnbaeldenian,* Leiden, 1933, p. 34. kepentingnn-kepentingannya, lernuisuk dalam bidang pengclolaan sumberdaya alain (tanah). Karcna tanah pada tingkat peradaban apa- pun di muka bumi ini merupakan faktor hidup yang vital. Merupakan mati-hidupnya manusia secara individu, sccara kelompok bahkan bangsa.

Masyarakat adat Ternate mengakui bahwa hak alas tanah berada pada *KoloLanio,* sebagai lembaga kckuasaan hukum tertinggi. Berdasarkan asas *jou sengofa* ng«n?(falsafah hukum adat *Moloku Kie Raba),* maka Kolano menyerahkan semua hak atas tanah kepada Soa Amasing dalam lingkungan hukum adatnya, sehingga praktis dalam tiap-tiap lingkungan hukum adat, yaitu Ternate dan sekitarnya, (Tidore, Bacan dan Jailolo), semua tanah habis terbagi kepada soa *(recbtgemeenscbafi).*

Setelah terbentuknya pemerintahan swapraja pada tahun 1912, pemerintahan swapraja mengadakan rapat umum yang disebut rapat Kie (empat kerajaan: Kerajaan Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo) yang dihadiri oleh semua Sangaji (gelar kepala komunitas tradisional/ kepala distrik dan merupakan golongan tertinggi), *Ginialaba* (kepala distrik), *fantanyira* (kepala desa/kepala soa), para kepala kampung dan selunih pemimpin *soa* (suatu daerah/lingkungan wilayah) dengan keputusan pada saat ilu antara lain sebagai berikut:

1. Tanah *cocatu* tetap dipertahankan dan diakui sebagai milik rakyat, dan pemegang *cocatu* diharuskan membawa akte *cocatu* yang bertuliskan huruf arab tersebut untuk dilegalisir oleh residen.
2. *Aba kolano* dikuasai oleh pemerintah swapraja.

Penguasaan tanah yang berlaku pada masyarakat hukum adat Ternate terdiri atas *aba kolano,* aha soa, aha cocatu sebagai hak-hak dasar atas tanah dan hak safa, hak asal-usul, hak teto, hak tolagumi, hak jurame dan hak ruba banga sebagai hak untuk mengerjakan tanah. Atau dapat dikatakan bahwa hak-hak masyarakat adat atas tanah yang dikenal pada masyarakat di Maluku Utara (Ternate) terdiri atas hak atas tanah yang bersifat tetap dan hak atas tanah yang bersifat scmenlara. Hak atas tanah menurut Maria S. Sumarjono, sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan hak atas permukaan bumi yang mem- berikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah yang

bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang udara diatasnya, sekedar digunakan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah itu dalam batas-batas tertentu* Dalam lingkup Maluku Uiara, uraian hak atas tanah dapat dijelaskan sebagai berikut.

B. HAK ATAS TANAH ADAT YANG BERSIFAT TETAP

Aba kolano secara terminologi berasal dari kata *kaba* yaitu tanah atau areal, sedangkan *aba* adalah hak atas tanah atau areal. Pada masyarakat adat Ternate, hak sultan atas sumberdaya alam terdiri atas *aba kolano* (hak sultan), *raki kolano* dan *raki Joon. Aba kolano* adalah hak sultan atas suatu areal tanah yang ditanami tanaman sagu. Pada aha ini tidak ada tanaman lain selain sagu. Sedangkan *raki kolano* merupakan hak yang dikuasai oleh raja dimana di atas tanah tersebut ditanami dengan tanaman tahunan selain sagu, seperti pala, cengkih, coklat, durian, bambu, kelapa, mangga dan lain-lain. *Raki Joou* merupakan hak yang diberikan/dikuasai khusus oleh keluarga/ keturunan sultan. Di atas tanah *rakijooudapax* ditanami oleh berbagai macam tanaman yang dikehendaki oleh keluarga sultan. Pada umum- nya batas tanah dari *aba kolano, raki kolano* dan *raki Joou* dibuat dengan tanda-tanda alam berupa batu, gunung dan pada umumnya dengan pohon yang disebut pohon galala kuning.

Terjadinya *aba kolano* dan *rakikola no* berdasarkan pewarisan secara turun-temurun semenjak adanya kerajaan di Moloku Kie Raha, yakni semenjak zaman momole, sampai sekarang (sultan). Penguasaan ini bersamaan dengan peralihan kekuasaan dalam sistem kerajaan Ternate. Untuk melakukan pemanfaatan dan penggunaan *aba kolano* dan *raki kolano* diangkat/ditunjuk seorang penjaga yang dinamakan *partada* oleh Sultan dengan tugas mengelola atau pengurusan tanah. Pemberian hak pcngelolaan atas *aba kolano* dan *raki kolano* berdasarkan permintaan masyarakat hukum adat maupun atas dasar pantauan sangaji (pimpinan suku/marga setara dengan camat) atau *fanyira* (pimpinan adat yang berada di desa) terhadap kondisi masyarakat hukum adat yang dianggap kurang mampu dalam menjalankan kehidupan. Untuk mendapatkan hak pengelolaan *aba kolano* maupun *raki kolano,* yang bersangkutan dapat menghadap langsung kepada sultan atau melalui fanyira/sangaji guna mengutarakan niat pengelolaan tanah tersebut. Setelah menerima dan mendengar permintaan

[2] Maria S. Sumarjono, *Tanah dalam PrespcktiJ Hak ekonomi,* Sosial dan Budaya, Konipas, 208, p. 128.

dari bala/rakyat atau Sangaji/fanyira, sultan memanggil *partada* (penjaga tanah) untuk memberikan *idin,* (fatwa/perintah) agar yang bersangkutan dapat diberikan sebidang tanah yang bcrada dalam pcnguasaan *partada,* kepada yang bersangkutan untuk dimanfaatkan. Setelah disepakati luas, peruntukkan dan batas-batas dari tanah yang akan dikelola/ dimanfaatkan tersebut, maka sultan mengeluarkan bobeto (sumpah) yang bunyinya sebagai berikut:

> Ngori Kolano Ternate ma dasar rachmat se nikmat se jo Allah Taalla to se guci Idhin se ngana partada .....(nama panada) no terima una.....(nama pengclola) osidagi munara toma aha kolano .....(lokasi tanah) osi goko munara toma loa sebannar madaha, bodito si olalai to fasal enane o isa toma nyiha hate lo lamo se ngowora ma ngogu una o hoko toma ngolo. Sama se gorango mangogu una coba o munara loa se bannar una se mangofa sema foheka uci turunan nan nan ahu sehat se selamat toma dunia o kekal toma gam akherat Insya Allah. Wassallallahu ala saidina muhammadin waala alihi wasahbihi ajmain walhamdulillahi rabbil alamin.
>
> (Saya sebagai kolano Ternate berdasarkan rahmat dan nikmat Allah Taalla menurunkan fatwa kepada engkau penjaga ..... agar engkau menerima.....(nama pemohon) untuk melaksanakan pekerjaan di wilayah rumpun sagu yang bertempat di desa ..... Apabila engkau (pemohon) lalai dari ketentuan ini maka jika engkau (pemohon) kehutan, pohon besar dan ular menjadikan makanan kepada kamu, jika engkau (pemohon) ke laut buaya dan ikan hiu menjadikan makanan kepada kamu. Apabila engkau kerja lurus dan benar maka engkau dan anak istri serta keturunan lurun-temurun hidup sehat dan selamat di dunia dan kekal di akhirat. Insya Allah.

Basil yang diperoleh dari *aha kolano* dilakukan pembagian dengan sistem bagi hasil (bubula) masing-masing seperdua diperoleh sultan dan seperdua bagi masyarakat yang mengerjakan *aha kolano* tersebut. Sedangkan bagian *partada* (penjaga tanah) diperoleh dari sultan dan masyarakat yang mengerjakan tanah tersebut yang tidak ditentukan besarannya. Bagian *partada* (penjaga) dari hasil yang diperoleh alas tanah tersebut sangat ditentukan oleh sultan dan masyarakat. Kondisi ini disebabkan karena tugas partada didasarkan atas pengabdian (co *ou),* tanpa pamrih terhadap kerajaan. Sedangkan untuk *raki kolano* tidak ditentukan besaran yang harus diberikan kepada kerajaan dari Basil yang diperoleh dari tanah tersebut, hanya oleh masyarakat pada setiap panen dari tanaman yang berada di atas raki kolano tersebut diberikan *ujura*(upcti) kepada sultan. Pemberian *ujura* ini biasanya dilakukan masyarakat pada saat ada acara atau kegiatan yang dilaksanakan di kesultanan berupa kayu bakar, kelapa, pisang, buah-buahan, ubi dan sebagainya. Pemberian ini sangat ter- gantung masyarakat yang

memanfaatkan tanah tersebut. Bagi masyarakat yang tidak memberikan hak yang merupakan bagian dari sultan, atau tanah tersebut tidak dimanfaatkan dan dialihkan kepada pihak lain maka masyarakat percaya mercka akan mendapatkan *katula* (sanksi) yang akan inenimpa bersangkutan maupun keluarganya.

Pihak yang dapat memanfaatkan *aba kolano* dan *raki kolano* harus memenuhi syarat sebagai bcrikut:

1. Masyarakat yang ingin memanfaatkan tanah tersebut harus merupakan masyarakat hukum adat Ternate.
2. Masyarakat hukum adat yang dimaksudkan harus *co ou ikblas kie sekolano* (harus mempunyai pengabdian secara ikhlas kepada negeri dan pemerintahan).

3- Harus mendapatkan ijin oleh sultan dalam bentuk idin (fatwa) yang dilafalkan secara lisan dihadapan partada dan yang bersangkutan.

Jangka waktu pemanfaatan *aba kolano* dan raki kolano tidak dibatasi, sepanjang eksistensi masyarakat hukum adat dan institusi kerajaan masih ada, maka hak tersebut tetap melekat menjadi hak sultan, yang pengelolaannya diserahkan kepada partada. Jika partada yang diberikan amanah untuk menjaga tanah tersebut meninggal dunia, maka keturunannya dapat melanjutkan dengan status sama seperti pendahulunya yakni sebagai penjaga tanah.

Aba kolano dan raki kolano dapat dialihkan dengan cara pemberian kepada soa (marga) yang dikenal dengan *aba soa* atau kepada individu yang mempunyai pengabdian di kesultanan dengan nama *aba cocatu.* Terhadap *aba kolano* yang telah diberikan dengan aha soa, maka tanah tersebut dilarang untuk diperjual-belikan, karena tanah tersebut hanya diberikan kepada seseorang karena jabatannya (sangaji), sehingga jika yang bersangkutan tidak lagi menduduki jabatan sebagai sangaji[341] dalam soa tersebut, maka hak pemanfaatan tanah beralih kepada sangaji yang barn dilunjuk beserta keturunannya. Sedangkan aha cocatn kepada peinegang hak diberikan hak untuk menjual atas seijin sultan. *Aba kolano* dan raki kolano juga dapat dialihkan *(ftiku sefodi)* kepada pihak lain, jika tanah tersebut diper- untukkan bagi kepentingan umum, terutama pembangunan bagi masyarakat hukum adat Ternate[342].

b. *Aha Soa* (Hak Marga)

Aba Soa (hak marga) adalah hak bersama (ulayat) yang diberikan kepada suatu komunitas yang secara hukum tala negara adat diakui wilayah hukum dan teritorial soa-

[341] *Sangaji* adalah pemimpin adat yang diangkat dan ditetapkan oleh sultan untuk memimpin atau sebagai perpanjangan tangan sultan di wilayah soanya.

[342] Ridwan Dewo, (jo kalem/hakim agung), wawancara canggal 27 Desembcr 2005.

nya[343]. Menunit Hollemen,[344] *Soa* sebagai kelompok rumah bertetangga atau bagian dari sebuah kampung yang mula-mula artinya *urijk.* Namun *soa* dalam pcngcrtian masyarakat adat Ternate adalah suatu kelompok kekerabatan yang hidup dalam suatu daerah untuk melaksanakan tugas-tugas kenegara- an dan kehidupan sehari-hari. *Aba soa,* juga dapat diartikan sebagai hak menguasai yang ada pada masyarakat *(comunal bezit),* bukan sebagai hak milik karena dalam hukum adat Ternate, hak milik tanah dalam arti *eigendonisrecbt*berdasarkan hak perdata barat tidak dikenal. *Eigendonisrecbt ala* barat mengandung pengertian bahwa tanahnya yang dimiliki, *(eigendonisrecbt)* tanah dapat diperdagangkan dalam arti seluas-luasnya. Sedangkan dalam hukum adat Ternate, bukan tanahnya yang dimiliki, tetapi haknya atas tanah dan semua benda yang bersangkutan dengan tanah yang dimiliki, jadi haknya atas tanah, haknya atas tanaman, haknya atas bangunan, haknya untuk memakai/ mengelola yang dapat diperdagangkan bukan tanahnya. Karena tanah memiliki fungsi sosial yang dikuasai oleh pemimpin adat guna kemaslahatan masyarakat.

Tanah yang dialihkan haknya kepada *soa* berfungsi untuk memenuhi hajat hidup orang banyak, dalam hal ini anggota *soa.* Di luar anggota *soa* berlaku ketentuan tertentu yang disepakati masyarakat. Sebagai kepala *soa* dia mempunyai hak untuk inenjalankan tindakan represif maupun preventif, dan kepala *soa* mempunyai tugas untuk melindungi wilayah hukum hak *soa,* tcrhadap penguasaan dari pihak luar maupun penyalahgunaan dari dalam.

Balas *soa (bati)* adalah wilayah yang telah ditetapkan oleh sultan atas wilayah kekuasaan yang diberikan. Saat ini menimbulkan kesulitan dalam penentuan balas-batas *soa* satu dengan lainnya disebabkan karena kebijakan pemerintah yang telah membentuk sis tern peinerintahan dengan menyeragamkan *soa* dengan desa, yang hampir lidak dikenal dalam masyarakat Ternate. Penentuan batas masing-masing *soa* akhirnya dikembalikan kepada masing-masing *soa* tetangga untuk bermusyawarah dalam rangka menentukan batas *soa* masing-masing. Jika dalam penentuan batas *soa* tersebut menim- bulkan konflik, maka dikembalikan kepada sultan untuk menentukan batas-batas tersebut.

Pemanfaatan tanah *soa* oleh masyarakat biasanya untuk meme- nuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Tanaman kelapa, sagu, pisang, ubi, singkong adalah jenis tanaman yang banyak dijumpai di atas tanah *soa.* Jenis-jenis tanaman ini selain hasilnya untuk konsumsi sehari-hari, ada juga yang diolah dan kemudian dijual guna membeli keperluan lain. Untuk tanaman yang mempunyai nilai ekonomis tinggi seperti cengkih, pala, kelapa dan coklat biasanya petani menanam untuk dijual kepada pedagang yang besar. Hasil dari perkebunan ini ada yang dijual langsung, dan ada yang diolah terlebih dahulu.

[343] Adnan Amal, wawancara tanggal 5 Januari 2006.

[344] Holleman, F.D. 1923. *Het Adat Grondenrecht van Ambon en de Deliascrs.,* dalam Soplanlila, H.M. *eLal. Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah Secara Traditional,* Dcpartemcn Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1992, p. 33.

Pada masing-masing *soa* memiliki norma, pemimpin, anggota dan harta bersama yang diberikan oleh sultan atas pengabdiannya dalam melayani masyarakat serta kesetiaannya dalam menjalankan perintah sultan. Salah satu bentuk harta bersama adalah tanah yang dikenal masyarakat dengan hak *soa* (tanah marga). Berkumpul dan hidupnya *soa* dalam suatu wilayah tanah menimbulkan hubungan yang erat dan terus-menerus antara warga *soa* dan tanah. Bentuk penguasaan ini menimbulkan tanah tersebut dianggap sebagai tanah bersama, pengaturan pemanfaatannya dilakukan oleh *soa* berdasarkan standar norma yang telah disepakati dalam masyarakatnya maupun dalam lingkungan kerajaan Ternate.

Tanah yang dikuasai/dimanfaatkan oleh persekutuan *soa* merupakan tanah adat, oleh karena eksistensinya diatur oleh norma- norma adat dan penguasaannya berada di tangan kelompok. Status tanah ini dalam jstilah hukum pertanahan nasional dikenal dengan hak ulayat, di Ambon dikenal dengan pertuanan. Menurut Valerine[7] bahwa istilah ini dalam peraturan atau ketentuan peraturan perundang- undangan yang berlaku pada masa Hindia Belanda dikenal dengan

sebutan *"doesoen negrie"* (Pasal 3 Stb. 1880 No. 217) clan *gemeentidijk bezitsrecbt op grond (Ps* 9 ayal (1) humf a Stb. 1914 No. 629). Keclua istilah ini menunjuk pada pengertian *bescbikking-recbt* atau hak ulayat yaitu konsep yang dirumuskan oleh van Vollenhoven sebagai *gemeenscbapsrecbt* atau hak yang dimiliki oleh persekutuan.

Bila dilihat dari mekanisme pengaturan *aba soa,* maka hak atas tanah ini sama dengan hak ulayat atau pertuanan, dimana tanah dcngan hak bersama yang diatur penggunaannya oleh pemerintahan kerajaan melalui sangaji dan fanyira sebagai penguasa mewakili masyarakat. Pengertian «/?«.sw<ini menunjukkan wilayah kekuasaan dan marga yang berada dalam *soa* tersebut agar dapat diketahui batas-batas suatu *soa* dengan *soa* lain, termasuk hak atas *soa* yang dikuasai tersebut. Menurut masyarakat bahwa hak atas tanah hanya terbatas dimana wilayah *soa* itu berada, baik terhadap tanah yang telah diolah, maupun tanah yang belum diolah. Tanah yang belum diolah berupa hutan, bagi warga *soa* yang melakukan *tolagumi, safa,* pembongkaran hutan *(ruba banga)* maupun *jurame* (lihat uraian hak bersifat sementara), maka kepada yang bersangkutan diberikan skala prioritas untuk memanfaatkan tanah, berserta hasilnya alas ijin penguasa adat setempat. Pemegang hak tersebut tidak dapat mcng- alihkan kepada pihak luar kecuali kepada warga soa yang bersangkutan.

Dengan demikian, tanah dalam wilayah *soa* berada dalam kekuasaan kesultanan atau pemerintahan kerajaan yang diberikan kewenangan mengurus kepada sangaji dan fanyira ditingkatan *soanya,* untuk itu apapun yang dilakukan warga *soa* atas tanah *soa,* maka hak yang diperoleh lebih bersifat sementara atau hak pakai. *Hak soa* hanya diberikan kepada sangaji dan warganya (keturunan) yang bersifat sementara. Bila yang bersangkutan tidak lagi memangku j a ba tan sangaji, maka hak mengaturnya ikut beralih kepada sangaji yang telah ditunjuk oleh sultan. Pcngangkatan sangaji bam tersebut tidak bisa diambil dari warga sangaji lain, hams berdasarkan pada garis ketumnan dari *soa* yang bersangkutan. Tanah *soa* dapat menjadi hak milik secara individu, jika tanah tersebut diberikan/dikonversi menjadi *aba cocat u* atas pengabdian yang diberikan.

Kewenangan dari pihak kesultanan terhadap hak atas tanah dalam masyarakat adat Ternate sangat luas. Kewenangan ini tidak hanya terbatas pada tanah-tanah yang telah diolah oleh warga *soa,* akan tetapi juga terhadap tanah dan hutan yang belum diolah. Kewenangan mengurus dan mengatur ini didasarkan pada luas wilayah taklukkan kerajaan. Berdasarkan hukum adat Ternate, bagi masyarakat adat maupun para pendalang, yang hendak mcngelola tanah dan mengambil hasil hulan, serta membuka kebun dalam wilayah kesultanan Ternate hams berdasarkan ijin pimpinan adat, baik yang berada dalam struktur kerajaan (sultan, jogugu maupun para menteri-menterinya) maupun yang berada pada tingkat *soa* dan kampung seperti *sangaji* dan *fanyira.* Permohonan dapat langsung diajukan kepada sultan dan jogugu maupun dapat disampaikan kepada sangaji/fanyira dimana tanah tersebut berada.

Dalam perkembangannya, warga *soa* kadang membuka tanah atau mengambil

hasil hutan tanpa sepengetahuan atau seijin sangaji/ fanyira. Adanya tindakan seperti ini sering dibiarkan oleh penguasa/ pemimpin *soa,* asalkan tanah tersebut tidak dijual-belikan. Wewenang pimpinan adat juga dapat berupa pemberian ijin membuka kebun terhadap orang luar/pendatang guna menanam tanaman jangka pendek atau bulanan. Pemberian ijin kepada orang luar biasanya terjadi jika yang bersangkutan telah menunjukkan penggabdiannya kepada kerajaan atau masyarakat adat setempat. Di atas tanah *soa* tidak diwajibkan untuk melakukan penanaman tanaman secara seragam atau bersamaan. Pihak kesultanan tidak mencampuri proses dan mekanisme pengolahan tanaman, masyarakat diberikan kebeba- san menanam apa saja yang dapat mendukung kehidupan mereka.

Setelah berlakunya UUPA dengan perangkat hukum pelaksana- annya, eksistesi kesultanan semakin berkurang dalam pengelolaan tanah, hal ini disebabkan karena luas tanah yang dikuasai pihak kesultanan semakin hari tereduksi menjadi tanah negara. Akibatnya tanah yang dulu merupakan tanah adat, setelah berlaku UUPA dijadikan tanah negara, maka pemanfaatan tidak lagi melalui ijin sultan, jogugu maupun sangaji. Namun bagi tanah-tanah yang masih diklaim sebagai tanah kesultanan *aha kolano, aha soa* maupun *aha cocatu* dalam melakukan transaksi sering meminta pertimbangan pihak kesultanan. Bahkan dalam sengketa tanah adat di pengadilan, pihak kesultanan sering dijadikan sebagai saksi atas kepemilikan tanah tersebut. Begitu pula terhadap proses sertifikasi atas *aha cocatu,* pihak Badan Pertanahan Nasional selalu mempertimbangkan asal-usul tanah, dengan meminta masukan dari pihak kesultanan. Bagi masyarakat yang meyakini bahwa tanah yang dikuasai adalah tanah adat, mereka tidak berani untuk melakukan proses sertifikasi tanpa seijin sultan.

Uraian hak atas tanah yang dikuasai dengan istilah *aha soa* pada masyarakat adat Ternate terungkap, bahwa seluruh tanah yang

ada dalam wilayah masyarakat adat Ternate adalah tanah kesultanan, yang diberikan kepada *bala* (rakyatnya) untuk dimanlaatkan bagi kehidupan mereka. Tanah-tanah tersebut telah didistribusikan berdasarkan hak yang dimiliki, sehingga bagi mereka tidak ada tanah dalam wilayah Ternate bahkan Maluku Utara adalah tidak bertuan, artinya seluruh tanah yang ada, telah dikuasai oleh pemiliknya berdasarkan jenjang hak yang diberikan. Walaupun dalam kenyataannya batas-batas antara satu *soa* dengan *soa* yang lain semakin lama tcrhapus akibat kebijakan pemerintah yang mcnyeragamkan sistem pemerintahan desa, namun masyarakat percaya bahwa pada setiap *soa* memiliiki batas teritorial satu dengan yang lain. Penentuan batas- batas *soa* tersebut dikembalikan kepada proses pemufakatan antar *soa* yang berbatasan tersebut, dan disaksikan oleh para pemuka adat dalam wilayah Kesultanan Ternate.

c. *Aha Cocatu* (Hak Individu)

Aba cocatu adalah bidang tanah yang diperoleh karena pemberian langsung kolano. Biasanya diberikan kepada orang-orang yang telah berjasa dalam menjalankan tugas-tugas kerajaan. *Cocatu* hanya diberikan oleh kolano, berdasarkan suatu *overbeidsgezaag* dari *kolano* kolano). *Aba cocatu* adalah hak yang diperoleh seseorang atas tanah, yang hampir mendekati hak *eigendom* menurut hukum perdata barat, kecuali bahwa *soa* berhak menolak bila *aba cocatu* itu dipindah-tangankan pada orang asing. Anggota-anggota memper- oleh prioritas dalam membeli *aba cocatu* dan tidak harus atas ijin kepala *soa.* Tapi kalau yang membeli itu orang diluar *soa* harus ada persetujuan dari kepala *soa.*

Umumnya *aha cocatu* diberikan/dialihkan dalam bentuk tertulis yang isinya memuat sejarah asal-usul tanah. Pemberian *aba cocatu* ini dapat berbentuk penyerahan hak maupun dalam bentuk jual beli yang ditegaskan dalam surat *cocatu.* Batas-batas serta luas tanah termasuk bagian yang tidak terpisahkan dalam pemberian atau pelepasan hak. Bentuk surat *cocatu* dapat dilihat sebagai berikut:

> Bahwa paduka yang maha mulia As Sultan Tadjul Mashul bi Inajatillahil Mannan Siradjul Mulku Amirudin Iskandar Munnawarus Sadik wahua Minal Adilin Syah Putra Hadji Muhammad usman Chalifatul Rasul, Ku memegang urusan pemerintahan di daerah Maluku Istana Kerajaan Ternate, setelah ku ijinkan kepada sekretaris imam juru tulis lamo haji Ismail untuk membubuhi cap Maha Mulia di alas, surat ini menjadi tanda bukti kebenaran pada hari kcmudian anak cucu sckalian tak dapat merombak lagi.
>
> Yaitu Kadhi loan haji Asad telah bcritahukan kcpada juru lulis lamo (sekretaris) minta ganti surat dari sebidang tanah yang terletak di belakang kampong Sangaji yang ia dapat beli pada Saharbanun (bibi sultan) dengan harga Rp 60.
>
> Asal tanah tcrscbut bibi Sultan dapat *kekasih* dari bapaknya Sultan Al

Mahfuds bi Inajatullahil Manan Siradjul Mulki Amirudin Iskandar Muhammad Arsyad wahua minal adilina syah.

Tetapi tanah itu asalnya dahulu kepunyaan bapak muda dari datuk saya, Kaptcn Laut Kecil Mudaffar ia beli pada tukang Abdjal lain ia berikan kepada anaknya Dano Abdal, kcmudian Dano Abdal jual kcmbali tanah itu kepada datukku Sultan Tadjul Mulku Amiruddin Iskandar Kaolaini syah dengan harga Rp 48. Harga mana Dano Abdal telah terima lalu ia (datukku) berikan tanah itu untuk nenekku bibi Maryam dan ia (datukku) memerintahkan kepada ngofanyira Tolangara Kamari, Chatib Sangaji bahran juru tulis Jusuf, seseba batae Dano Abdal Dano Engge turut bersama untuk ukur tanah itu, pula telah dipanggil kepada semua orang yang mempunyai tanah yang berbatasan dengan tanah itu, untuk mencrangkan batas-batas tanah tersebut, terdapat pada sebelah: Timur panjangnya 40 depa, bersipat/batas dengan tanah beli pada Dano Kodja, Dano Abdal dan Chatif Juru tulis Itji, sebelah utara panjang 176, 5 depa bersipat dengan barangka, barat panjangnya 106 depa bersipat dengan tanah beli pada bekas Sadaha Kie, dan selatan panjang 138,5 depa bersipatan dengan barangka.

Kemudian waktu teteku Chalifat menjadi sultan, antara 4 bulan lebih menghadap sultan dan angkat sumpah jual tanah itu kepada teteku, sudah serahkan pada nenekku Boki maryam, sudah terima dengan sempurna. Kemudian baru teteku berikan tanah itu kepada bibi saya, seperti tersebut di atas dan bibi saya setelah menerima pemberian dan sudah menguasai tanah itu. Kemudian bibi saya jual tanah itu kepada Kadli tua pun terima beli tanah itu dan telah serahkan harganya kepada bibiku Saharbanun yang telah menerima dengan sempurna, hanya pergantian surat tanah belum dibuat pada waktu itu. Sampai saat aku dinobatkan menjadi sultan antara 10 tahun baru Kadli tua minta ganti surat tanah tersebut.

Jadilah tanah tersebut tetap selama-lamanya menjadi milik Kadli tua haji As Ad tersebut, sampai pada anak cucu. Bila pada hari

keinudian anak cucu dari bibiku Saharbanun, baik laki-laki maupun perempuan menaruh kecurigaan dan menyebut-nyebut nama tanah itu tidak boleh sekali-sekali dan nicnjadi harga nunlak, karcna penjualan dan pembelian telah sempurna dengan bukti tanda cap sultan yang tercantum di atas surat ini, dan yang si penjual dan bcrtandatangan pada akhir surat ini menjadi tanda kerajaan pada hari kemudian anak cucu sckalian tak dapat merombak lagi sampai hari kiamat.

Surat aha cocatu ini dikeluarkan pada hari Ahad tanggal 2 Safar tahun 1335 dan cap dan ditandatangani oleh Imam Juru tulis Lamo atas nama Sultan, (bentuk surat *cucatu* dapat dilihat dalam lampiran No 2).

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tentang *aba soa*, *aba kolano* dan *raki kolano*, maka disimpulkan bahwa hak menguasai *(bescbikkingsrecbt)* ada pada masyarakat *(gemeenschap)* melalui pengawasan sultan. Walaupun pemanfaatan tanah telah diatur peng- gunaan dan pemanfaatan menurut hukum adat sebagai pedoman tingkah laku warga masyarakat, namun dalam kehidupan keseharian tidak menutup kemungkinan terjadi ketidakharmonisan. Kondisi ini mengharuskan warga masyarakat untuk kembali pada falsafat *adat seatorang*, guna menjalin tali silaturahmi kekerabatan yang terganggu tersebut, karena keharmonisan dalam hubungan sosial merupakan harapan yang hams terus dijaga oleh siapapun dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Keharmonisan hubungan masyarakat ini juga tercermin dalam penguasaan hak atas tanah yang dikenal dengan *aba cocatu.* Walaupun dalam masyarakat adat Ternate mengenal hak komunal *(aba kolano* dan *aba sod)* terhadap anggota masyarakat diberikan hak individu untuk mengolah atau membuka tanah. Untuk memperoleh *aba cocatu*, maka yang bersangkutan hams mempunyai pertalian darah atau mempunyai hubungan kekerabatan dengan kelompok masyarakat adat, namun tidak menutup kemungkinan *aba cocatu* ini diberikan kepada orang luar pertalian darah seperti pendatang untuk memperoleh hak. Orang luar dapat memperoleh *aba cocatu* dengan cara jual-beli, tukar-menukar, sewa-menyewa, kerjasama pengolahan maupun pemberian kepada yang bersangkutan karena dianggap telah melakukan pengabdian atau berjasa dalam masyarakat adat maupun kepada kesultanan.

Anggota masyarakat adat diberikan skala prioritas/hak istimewa untuk mengolah atau membuka tanah dalam seluruh wilayah kerajaan *(aba kolano}* maupun dalam wilayah soanya. Keinginan atau per- mohonan untuk mcngolah tanah secara individu dapat disampaikan kepada pihak kesultanan maupun sangaji dan fanyira di lingkungan tempat tanah tersebut berada. Terhadap tanah yang diberikan dengan *aba cocatu,* pihak kesultanan akan menyampaikan kepada yang bersangkutan dalam benluk lisan maupun tulisan. Surat *cocatu* tersebut ditandatangani oleh sultan atau jogugu (perdana menteri). Dengan surat *cocatu* pemohon mcmperoleh hak untuk memanfaatkan dan mengolah tanah, dan dilarang untuk menelantarkan tanah tersebut.

Tanah *cocatu* selain diberikan berasal dari *aba kolano* dan *aha soa,* juga dapat dilakukan dari hak atas tanah yang bersifat sementara seperi *hak tolagumi, safa, rubu*

banga dan *hak juranie.* Terjadinya *hak cocatu* dari hak yang bersifat sementara mula-mula yang bersangkutan mendapat ijin inembuka tanah dengan hak pakai, dan bila tanah tersebut dikerjakan terus-menerus, maka lambat laun status tanah tersebut menjadi tanah *bak cucatu.* Konsekuensi dengan adanya hak *cocatu,* kepada pemilik diberikan hak pemanfaatan secara turun-temurun kepada anak cucu. Oleh Holeman,[345] perubahan ini dinamakan suatu gejala sebagai proses sekularisasi oleh karena pemberian ijin untuk buka kebun atau dusun ini melahirkan *rechten boven op clien grond* yang setelah jangka waktu tertentu menjadi *zelfstandige rechten.* Sedangkan menu rut Valerine,[346] bahwa hak yang dimiliki secara individu ini berawal berasal dari hak atas tanaman saja dan lambat laun hak ini mencakup baik hak atas tanaman maupun hak atas tanahnya.

Dengan terjadinya *hak cocatu* ini, maka kepada pemilik diberikan hak mudak untuk memanfaatkan atau mengelola. Kepada mereka dapat dialihkan/dapat dijual-belikan ataupun pemberian secara cuma-cuma kepada orang luar, maupun dalam kalangan masyarakat adat. Begitu pula di atas tanah, dapat dimanfaatkan untuk apa saja, seperti mendirikan bangunan, menanam tanaman berjangka panjang maupun pendek, serta dapat diwariskan kepada sanak keluarga secara turun-temurun.

' Valerine, *op. cit.* p. 144.

' F.D. Holleman, *Het Adat Grondenrecht van Ambon en de Deliasers,* 1923, p.p. 85-86.

346 Valerine, *Kedudukan Tanah Dati..., op. cit.* p. 158.

C. HAK ATAS TANAH ADAT YANG BERSIFAT SEMENTARA

Selain hak atas tanah yang bersifat tetap, pada masyarakat adat Ternate juga dikenal hak-hak yang bersifat sementara. Walupun demikian hak tersebut dapat menjadi hak yang bersifat tetap, jika pemegang hak memanfaatkan dan memelihara secara tenis-menerus. Pada hak yang bersifat sementara dapat terjadi secara bertahap yakni diawali dengan kegiatan melakukan *tolagumi,* kemudian hak *safa, rubu banga* dan pada akhirnya menjadi *hak jurame.* Namun pada kondisi tertentu pentahapan memperoleh hak di atas dapat ditiadakan, misalnya langsung mengusahakan tanah tersebut dan menjadi *hak safa* atau *rubu banga.* Adapun hak-hak yang bersifat sementara (mengerjakan tanah) pada masyarakat Ternate dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. *Hak Tolagumi* fHak Menghindari *Bala)*

Hak *tolagumi* merupakan hak yang bersifat sementara yang dapat diperoleh oleh masyarakat hukum adat. I lak ini biasanya dilaku- kan pada saat seseorang yang hendak membongkar hutan dengan *hak safa 3^0* hak *rubabanga. Tolagumi*ini dilakukan karena diyakini oleh masyarakat, bahwa hutan yang hendak dimanfaatkan tersebut memiliki kekuatan magis, sehingga diperlukan ijin dari penguasa hutan. Untuk menghormati penghuni atau penjaga hutan tersebut, maka masyarakat menyiapkan sesajian dan pembacaan doa agar penghuni hutan tersebut tidak marah dan mengganggu kegiatan perom- bakan hutan tersebut. Sesajian biasanya dibuat dari nasi kuning dan telur, dimasukkan kedalam tempat yang terbuat dari tanah Hat, kemudian pemuka agama atau adat membacakan doa-doa agar dalam melakukan pembukaan hutan tidak ada hambatan, kendala maupun gangguan dari makhluk halus.

Hak *tolagumi* selain dapat lakukan oleh warga masyarakat adat setempat, juga dapat dilakukan oleh orang lain di luar komunitas. Namun jika orang luar yang akan melakukan |>embongkaran hutan, maka yang bersangkutan harus mendapatkan ijin dari pemuka adat dimana wilayah hutan itu berada dengan Catalan yang bersangkutan harus tinggal bersama dengan komunitas masyarakat adat dalam wilayah hutan itu, serta harus memanfaatkan dan menjaga tanah tersebut sebaik-baiknya. Bagi masyarakat luar, yang diberikan hak *tolagumi* dilarang untuk melakukan pengalihan. Bila yang bersangkutan tidak lagi memanfaatkan tanah tersebut, maka akan keinbali menjadi tanah masyarakal adal, dan masyarakal lain dapai mengelola Irak yang ditinggalkan tersebul alas sepengetahuan kcpala adal.

b. *Hak Safa*

Safa dalam bahasa Indonesia berarti sayat, menyayat, me- ngupas, mengiris, sedangkan *hak safa* adalah hak yang diberikan kcpada masyarakal adal maupun orang luar untuk membuka hutan atau mengambil hasil hutan. Menurut Rusli Andi Aljo, hak *safa* adalah hak utama (mengenai damar) yang ditandai dengan cara *safa* yaitu pohon-

pohon damar dihikai/dikuliti/dikupas/disayat. Orang yang pertama memberi tanda iiulah yang mcmpunyai hak uniuk mengambi/ memiliki hasil damar, demikian pula keluarganya berhak aias hasil hutan tersebut.[347]

Bagi orang pertama yang membuka tanah atau melakukan *safa,* maka ia mempunyai hak pertama. Flak yang diperoleh di sini bukan disebabkan karena membuka tanah, tetapi dengan melakukan *safa,* maka seseorang telah meletakkan dasar hukum bagi dirinya untuk inenguasai sebidang tanah yang dinamakan hak *safa.* Berdasarkan hak *safa* inilah seorang memperoleh hak pertama mengolah sebidang tanah. Bila seseorang menemukan tanda *safa,* di atas sebidang tanah, maka dengan sendirinya dia mengetahui *(recognitie)* bahwa telah ada orang yang akan membuka tanah di tempat itu, akan tetapi jika hak *safa* seseorang tidak dipergunakan sebagaimana mestinya, maka hak itu kembali kepada *soa.* Bagi yang memiliki hak *safa* hanya ada dua jalan, yakni mengolah tanah dengan hak *safa* yang ada padanya, atau menyerahkan kepada anggota *soa* yang lain.

Pada zaman kerajaan, pemanfaatan hak *safa* harus seijin sultan dan yang bersangkutan harus memberikan *ngase* (upeti> sebesar 7,5 rupiah. Umumnya hak *safa* diberikan bagi orang yang hendak memanfaatan hasil hutan damar. Setiap orang yang hendak melakukan *safa* (sayat) atas pohon damar wajib memberikan kepada sultan sebanyak 1 paloka (3-5 kg) dari hasil *safa* tersebut sebagai damar *ela- ela.* Damar *ela-ela* biasanya digunakan pada saat memasuki bulan ramadhan dan pada malam lailatulqadar untuk menerangi jalan-jalan di Kampung.

Flasil penelitian yang ditulis oleh Soekanto menyebutkan bahwa penemuan pohon-pohon damar yang belum disadap, mem-

[347] Rusli Andi Aljo. 1986, op. *cit.* p. 136.

" Soekanto, Het Gewas in Indonnesie Religius Adatrechtelijk Beschouwd, Gedrukt Te Ceidenbij in Dubaeldeman. Leiden, P.p.. 34-35.

berikan kepada pcncinunya suatu hak sadap *(safa*\ tetapi hak ini bcrakhir apabila si penyadap dan kcluargannya tidak lagi man meng- garap menurut cara-cara yang telah ditetapkan negcra. Hak sadap juga hilang apabila ia tidak menyadap keinbali dan tidak membayar *ngase.* Di Halmahera berlaku aturan bahwa orang-orang *alifuru* yang mcndiami sebuah kawasan hutan, dapat memberikan hak sadap kepada seseorang. Hak atas hasil-hasil hutan berada pada kewenangan pemcrintah kerajaan, dan warga yang tinggal di desa-desa dalam persekutuan hukum atau *gemente* dapat memperoleh *bak sadap* kepala distrik. Setiap keluarga dalam suatu kampung dibatasi wilayah hutannya atau areal sadapan/safanya. Tanpa ijin kepala komunitas adat atau negeri, sebuah keluarga tidak dapat menyatakan diri dengan komunitasnya adat atau negeri yang bersangkutan[11].

c. *Ruba Banga* (Membongkar HutanJ

Rubabangabemxii merombak hutan. Tetapi maksudnya disini adalah membuka tanah. Hak ini terjadi bila seorang warga dengan seijin kepala persekutuan, dengan maksud untuk membuka lahan yang belum dipunyai hak orang lain (hutan belukar). Dalam hutan tersebut kemudian dengan cara memotong tali atau kayu sebagai tanda, maka yang bersangkutan telah memiliki *baksafa.* Sedangkan dari *bak safa* tersebut, kemudian yang bersangkutan melakukan pencbangan pohon dan sekaligus membersihkan areal tersebut untuk menanami tanaman, maka ia telah diberikan hak *ruba banga.*

Dengan demikian maka *mbit banga* adalah hak untuk mem- bongkar/rombak hutan dengan cara ditebang dan dibersihkan dalam rangka perkebunan. Untuk menghindari sengketa dalam komunitas, maka *ruba banga* hanya diberikan kepada seseorang setelah yang bersangkutan telah melakukan *lolagumi* dan *bak safa. Ruba banga* dapat diberikan atau dialihkan kepada pihak lain, jika ada ijin dari orang yang melakukan *lolagumi*atau *baksafa.* Pada hak *ruba banga* dikenal batas waktu atau yang dikenal dengan daluwarsa. Untuk pemegang hak *ruba banga* tidak memanfaatkan lahan dengan menanami tanaman perkebunan atau tidak mengerjakan tanah yang telah dibongkar tersebut, maka yang bersangkutan dapat hilang hak *ruba banganya.* Tanda terjadinya daluwarsa hak *ruba banga* bila lahan yang telah dibongkar (lahan kosong) tersebut kembali ditumbuhi semak belukar atau pepohonan. Sebagai catatan, bahwa terjadinya hak *mbit banga* dapat dilakukan tanpa melalui proses perolehan hak melalui tata cara yang dilakukan pada *baksafa.*

c. Hak Jurame

Jurame adalah tumbuhnya semak belukar di atas areal *bak tuba banga.* Atau dcngan kata lain *jurame* adalah hak seseorang atas sebidang tanah yang pernah diusahakan dan telah ditanam dengan tanaman musiman seperti kacang, jagung, ubi, pisang dan lain-lain. Terjadinya 7?«fe/zrr«medisebabkan karena orang yang mem- buka

lahan *(ruba banga)* pergi meninggalkan atau tidak melakukan proses penanaman dan menyebabkan tumbuhnya pohon-pohon di atas lahan.

Menurut Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Maluku Utara[348] [349], hak *jurame* merupakan sebidang tanah yang telah tumbuh pohon-pohon kecil, sebagai bekas kebun tanaman bulanan oleh seseorang. Jadi *Jurame* adalah tanah yang sementara diistirahatkan untuk pemulihan kesuburannya fmasa *bero).* Tanah *jurame* ini ditandai dengan adanya:

7. *Songa,* yaitu suatu tanda bahwa seseorang bermaksud untuk mengolah sebidang tanah dengan melekatkan rumput pada pohon-pohon di dalam lokasi tersebut sebagai tanda.
2. *Tolagumi,* yaitu permulaan rintisan sebidang tanah oleh seseorang dengan maksud untuk membuka/ membuat kebun di atas tanah tersebut.
3. *Tomako Maace,* adalah bekas tamako (kapak) pada pohon-pohon besar sebagai tanda bahwa tanah tersebut akan diolah menjadi kebun.
4. *Ruba banga* adalah hak yang diberikan kepada seseorang setelah yang bersangkutan melakukan pembongkaran hutan.

Setelah terjadinya *songa, tolagumi, tomako maace* dan *ruba banga,* maka orang yang melakukan kegiatan tersebut hams melapor- kan kepada kepala soa/kampong, bahwa ia pernah melakukan *songa, tolagumi* atau *tomako maace* di atas tanah atau hutan dimaksud. Adapun *bak songa, tolagumi,* dan *tomako maace* tersebut hanyalah berlaku selama 3 bulan dan apabila telah lewat 3 bulan yang ber-

[348] *Laporan Tahunan Kantor Wilayah Badan Pertanahan NasionalMaluku Utara,* 2005. p. 7.

sangkutan tidak melanjutkan usahanya, maka batal link link tersebut dan orang Iain bisa bcrhak alas areal tanah. Nainun menurut hasil wawancara'-', menyebutkan bahwa *hak juranie* tidak mengenal daluwarsa atau lampau waktu, hak tersebut tetap melekat kepada pemilik sampai kapanpun hak ini tidak bisa dihilangkan.

Pemanfaatan hak *juranie* dalam masyarakat sering inenim- bulkan permasalahan menyangkut dengan pembuktian hak, sehingga pada tahun 1931 Pemerintah Swapraja Ternate dengan suatu ketentuan menegaskan bahwa:

> /unzmehanya berlaku untuk masa 5 tahun yang diperhitungkan sejak tahun 1931 dan berakhir pada tahun 1936. Jadi setelah tahun 1936 hak jurame sudah hapus dan tanah bekas jurame kembali kepada pemerintah Swapraja.[H]

Ditinggalkannya tanah dengan hak *juranie* oleh pemiliknya dimaksudkan agar tanah tersebut memiliki kesuburan *(niasa herd)* dengan cara ditinggalkan ditumbuhi rumput dan pepohonan. Sistem pemulihan lahan yang dipraktikkan pada masyarakat adat Ternate dilakukan secara tradisional, tanpa menggunakan zat kimia seperti pupuk dan sebagainya, namun dengan cara meninggalkan tanah tersebut kesuburan tanah akan kembali normal. Masyarakat pcrcaya bahwa penyuburan tanah dengan menggunakan zat-zat kimia selain akan mengganggu kesehatan, juga dapat merusak lingkungan sekitarnya.

Terjadinya hak *juranie* pertama-tama setelah melakukan ruba banga, di atas lahan tersebut ditanami dengan tanaman bulanan seperti padi tadah hujan, kacang, jagung, ubi sebanyak 2 sampai dengan 3 kali panen (kurun waktu 1 tahun - *V/i* tahun setelah membongkar hutan), kemudian pemegang hak jurame meninggalkan tanah tersebut agar kembali memiliki kesuburan. Pada saat bersamaan, yang bersangkutan melakukan *ruba banga* lainnya atau mengerjakan kebun yang lain untuk ketersediaan bahan maka nan. Pola tanam masyarakat ini telah dilakukan secara turun-temurun dan sampai saat ini masih dilakukan.

Di atas tanah *juranie* selain dapat ditanam dengan tanaman bulanan, juga biasanya ditandai dengan tanaman jangka panjang seperti kelapa, cengkih, pala dan buah-buahan. Hak *juranie* yang [350] [351] dikerjakan secara terns menerus, maka tanah terscbut menjadi hak milik dari orang yang melakukan *jurame,* dan dapat juga hak terscbut kembali kcpada *soa,* jika si pemilik meninggal dunia dan tidak meninggalkan keturunan, atau tanah terscbut diperlukan *soa,* maka *soa* dapat mcnggunakan untuk peinbangunan fasilitas umum sepcrti membangun rumah pertemuan adat, *(kepenlingan soa/gam nia bal),* tempat ibadah dan sebagainya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tanah adat adalah tanah pcrsckutuan, setiap anggota dapat memperoleh hak untuk menggunakannya, scna

[15] Hasil wawancara dengan Adnan Amal, pada tanggal 16 Februari 2006, dan Jo Kalam pada tanggal 2 Maret 2006.

[M] *Ibid.,*

terhadap tanah-tanah tertentu («Z>a *cocaiu)* dapat diwariskan kepada keturunannya, dan dalam mewujudkan haknya ia terikat pada aturan-aturan yang sudah ada. Dengan kata lain, bahwa tanah adat merupakan suatu konsepsi abstrak karena dalam kenyataan istilah yang digunakan untuk menggambarkan adanya jenis hak ini cukup beragam, karena hal ini berhubungan dengan jenis tanah yang dikuasai, status tanah, jenis tanaman yang lumbuh di atas tanah, siapa yang memiliki, cara memperoleh, dan diakui atau tidaknya hak tersebut dalam masyarakat.

D. LEMBAGA *NGASE:* BENTUK PUNGUTAN PAJAK MASYARAKAT HUKUM ADAT TERNATE

Ngase adalah pajak yang dipungut pemerintah swapraja atas pemanfaatan berbagai sumberdaya alam tertentu, baik oleh perorangan maupun kelompok/ komunitas adat, melalui suatu proses atau usaha guna memperoleh inanfaat ekonomis bagi diri pribadi dan keluarga atau kelompoknya. Berlakunya *ngase* pada masyarakat Ternate tidak diketahui sejak kapan, namun berdasarkan Catalan Valentijn[352] bahwa ketika *Siale* dinobatkan sebagai *Kolano* (raja) Ternate ke empat (1284-1298) dia berupaya untuk membangun Ibu kola *Foramadiabi.* Untuk membiayai kota yang akan dibangunnya itu, disamping upeti dan kerja *babari* (gotong royong), *Siale* juga melakukan pungutan-pungutan yang dalam hukum adat kemudian dikenal dengan *ngase.*

a. *Objek Ngase*

Pada masa-masa awal pungutan *ngase* terbatas pada sumberdaya alam tertentu, seperti; sagu, rempah-rempah, cengkih dan pala yang tumbuh dengan sendirinya, tan pa ditanami oleh siapapun, scrta beberapa jenis ikan. Hal ini bukan berarti bahwa pada masyarakal adat Ternate mengenal asas *res nullius,* karena seinna tanah yang tidak diniiliki secara individu dengan *hak cocat u* atau hak-hak lainnya dalam persekutuan hukum, maka tanah tersebut merupakan *aba kolano* yakni hak bersama yang pengaturannya diserahkan kepada pemerintah kerajaan. Adapun objek *ngase* di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Sagu, adalah bahan makanan pokok rakyat yang tumbuh pada rawa-rawa pada beberapa tempat di Halmahera. Terdapat tiga jenis hak adat yang mclekat di atas lahan tanaman *sagu* yaitu *aba kolano,* yakni tanaman sagu yang *tumbuh liar di* atas areal tanah berlumpur yang luas di berbagai kawasan Halmahera dan tidak dibudidayakan. *Aba soa,* yaitu perkebunan sagu yang dibudi- dayakan oleh sekelompok masyarakat tertentu, untuk dijadikan persediaan makanan menghadapi kemarau panjang atau gagal panen tanaman pangan, dan *aba bala,* (tanah rakyat) adalah perkebunan sagu yang dibudidayakan perorangan untuk jaminan pangan

[352] Francoise Valentijn, *op. cit.* p. 135.

keluarga dan kelurunannya. *Aba bala* merupakan *priuat bezit* dan dapat dijadikan dusun untuk diwariskan.

b. Cengkih dan pala. Tanaman ini sebelum tahun 1450, adalah tanaman yang tumbuh liar, hanya terdapat di pulau-pulau; Ternate, Tidore, Moti, Makian, dan Bacan. Gunung di pulau-pulau tersebut dilumbuhi hutan dan cengkih, sementara pala adalah tanaman yang tumbuh liar di hutan-hutan daerah Patani bagian timur pulau Halmahera pada abad pertengahan, Kedua tanaman rempah- rempah ini telah menjadi primadona perdagangan dunia dengan harga yangsangat mahal. Komoditas ini telah mcmbawa kekuasaan asing Eropa (Portugis, Spanyol, Belanda, dan Inggris) bertarung di Maluku untuk memperebutkannya[16].

c. Beberapa jenis ikan. Afe«sedipungut terbatas pada beberapa jenis ikan dan dapat ditangkap dalam jumlah yang besar. Jenis-jenis ikan ini adalah *NgaJiCyed-stolepborus indicus), cakalang* (tongkoi= *euthynnus affilis),* dan julung *(byporhampbus affilis).* Penang- kapan *ngafi* dan *julung* dilakukan dengan menggunakan *soma* (faring) dan perahu nelayan berbentuk *kora-kora* yang disebut *Giop* dan dipimpin oleh seorang *Saibu* (captain). Proses penga-

[16] Adnan Ama I, *Lembaga Ngase Dalam Lingkungan Hukum Adat Ternate Sebuab Tinjauan Historis* (tidak diterbitkan/tanpa tahun), p. 2.

wetan ikan *jutting* dilakukan dcngan cara pengasapan, *ngafi* dcngan cara penjemuran bebcrapa hari di bawah terik matahari, sedangkan ikan *cakalang* biasanya ditangkap dcngan pancing yang disertai dcngan umpan hidup dari scbuah pcrahu *kora- kora* kccil yang didayung oleh 6 8 *masenai* (anggota kelompok) di bawah pimpinan seorang *saihu.* Cara pengawetan hasil tangka- pan ikan cakalang dilakukan dcngan pengasapan bcberapa jam, namun jika dibandingkan dcngan pengasapan ikan *julung* dan *ngafi*lebih tahan bebcrapa bulan, sedangkan *cakalangfift*(*cn*- kalang yang diasap) hanya dapat bertahan paling lama seminggu.

b. *Subjek Ngase*

Pcnctapan subjek n#ose/pajak diatur dan tetetapkan olch penguasa setempat. Terhadap hal ini, terdapat aturan Kesultanan Ternate yang ditetapkan pada tanggal 1 Januari 1912 tentang peraturan pajak anak negeri yang bekerja terhadap bala *Kanjeng Gouvememenl Hindia Wolandatui* dengan statblad 1859 No. 41. Orang-orang yang dimaksud tersebut harus membayar Hgose/pajak menurut besarnya pendapatan masing-masing dalam satu tahun, sedangkan seorang laki-laki yang berdiam dalam kcrajaan itu, dikenai bayaran *ngase/* pajak atas pendapatan istrinya, dan bilamana istri tidak dapat membayar maka harus ditanggung oleh laki-laki. Pihak-pihak yang bebas dari pembayaran pajak antara lain:

a. Kcpala-kcpala dan pegawai-pegawai dari pemerintah kcrajaan, lagipun mereka yang kemudian memegang pangkat dua puluh tahun lamanya dapat melepaskan dengan hormat.
b. Kepala-kepala agama.
c. Hoeloe guru, guru bantu dan kweekeling.
d. Juru tulis dari kepala-kepala yang tersebut dalam ayat (a).
e. Orang-orang yang berhak pakai bintang tanjung *(Militer Willemsords)* atau berhak pada pakai *Kendjeng Goebernemen.*
f. Perempuan-perempuan yang hidup sendirian, orang laki-laki yang belum akil balik dan tidak dapat bekerja. serta pendapatan orangorang dari hasil kebun dan lain-lain lebih kurang dari f 50 dalam setahun.
g. Anak-anak dan cucu dalam kcluarga dari sultan yang masih ada dalam jawatan dan anak-anak dari kepala-kepala pemerintah kcrajaan yang mempunyai kedudukan; mereka yang tersebut dalam bahagian a.b.c dan d mcinpcroleh kebebasan bilamana inercka itu diakui oleli pemerintah kerajaan dan persetujuan dcngan pemerintah Belanda, maka yang tersebut dalam ayat a.b.c.d dan e tidak membayar pajak dari pendapatan inercka, karcna pangkatnya.

Sedangkan cara pemungutan pajak ditunjuk orang kepercayaan oleh pihak kerajaan dan pemerintah Nederland serta pembcntukan komisi untuk melakukan tugas tersebut. Cara pembayaran dilakukan oleh komisi yang melakukan penagihan pada tiap-tiap tahun pada hari pertama bulan Mei. Komisi ini terdiri atas tiga orang, yang diangkat

oleh pemerintah kerajaan atas kesepakatan dengan pegawai pemerintah Belanda. Terhadap masyarakat kena pajak diberikan sural pene- tapan pajak *(.aanslag biljet)* yang tertuang besaran uang, tempat dan waktu pambayaran pajak. Pihak kena pajak juga diberikan kesempatan untuk menyatakan keberatan dan sanggahan terhadap jumlah kepada komisi. Setelah mendengar keberatan yang nyata dan patut, maka ditentukan jumlah *aanslag* pendahuluan dan ditulis jumlahnya dalam daftar. Bagi mereka yang merasa keberatan sebab dimasukkan dalam *aanslag* dapat menyampaikan keberatan pada pemerintah kerajaan dalam 30 hari setelah *aanslag* pendahuluan ditentukan. Pemerintah kerajaan memutuskan atas keberatan yang disampaikan, sesuai kesepakatan dengan pemerintah Belanda dalam menetapkan *aanslag.*

Selain komisi, kepala-kepala kampung juga diberikan tugas untuk memungut pajak setiap bulan berjalan, hasil dari pungutan tersebut, ditentukan oleh pemerintah kerajaan dan pegawai pemerintah Belanda, supaya uang itu disetor dalam kas kerajaan; dia taruh keterangan dalam daftar tentang pembayaran masing-masing orang pembayar pajak. Setiap kali uang disetor, dibuat keterangan bebas pajak dalam daftar yang berada di kepala kampung.[353] Terhadap para pemungut pajak, diberikan upah karena memungut pajak dan menjaga hasil pungutan pajak dengan mendapat imbalan 8% dari 100 jumlah pajak yang sudah dipungut dan disetor. Upah tersebut kemudian dibagi antara kepala-kepala kampung yang kerja memungut dan yang menjaga pungutan pajak. Bagi masyarakat yang tidak membayar pajak setelah jangka waktu yang telah ditentukan, maka dikenakan denda. Besaran denda ditetapkan oleh pihak kerajaan atas pertimbangan pemerintah Belanda.

[353] *Rekatalogisasi Koieksi-Kolcksi Museum Pusai Direktorat Museum Departcmen P. Dau K Bagtau Naskah Maluku,* Ternate No. Bundel 8, Peti 113 No. Unit (14) Tentang Peraturan Pajak Pcndapatan.

c. *Bcntuk Pungutan Ngase*

Bcntuk pungutan yang selania mi dipraktikkan dalam masya- rakat adat Ternate dilakukan dengan cara pungutan *in nalttra*, uang tunai dan *fee.* Pcmbayaran *ngase* dalam bcntuk *in nalttra* terjadi apabila pungutan *ngase* mencrima pcmbayaran ngase secara *anblok* dari pembayar dalam bcntuk *nalttra* Dalam golongan ini termasuk ikan yang telah diawetkan, sagu, burung-burung hidup, dan hasil laut setengah jadi, akan tetapi dapat saja dipungut *ngase*dalam bcntuk uang tunai sesuai harga pasar setempat.

Bcrdasarkan Jurisprudcnsi Pengadilan Swapraja *(landrchapsrecbtbank)* Jailolo pada tahun 1923 mcmutuskan bahwa seorang kcpala kampung yang menjadi penulung" dari kampung Maidi berhak memungut *ngase aha kolano (.Kroondomein)* yang terdapat di Maidi. Setiap kepala *"Got?* (tempat pencucian dedak- dedak sagu) wajib menyerahkan satu *fardtt* (sekarang disebut dengan tumang) kepada Swapraja dan satu tumang kepada penulung cq. Kepala kampung. Penulung berhak menjual sagu *ngase* tersebut seharga f2,50 dan uangnya diserahkan kepada kepala distrik" (sekarang kcpala kecamatan). Kcpala kampung dapat menagih satu *fardtt* untuk dirinya yang disebut *deft ma dope/*[0]. Apabila seorang dapat menangkap 5 ekor burung Nuri atau Kakatua, maka ia dikena- kan ngase satu ekor. *Ngase* untuk hasil-hasil hutan atau lainnya umumnya dibayar tunai yang akan ditentukan pemungut bcrdasarkan harga pasar lokal.

Scdangkan *Ngase* dalam bcntuk/eehanya berlaku untuk damar dan sarang burung. Objek yang terakhir ini hanya terdapat di Kecamatan Ibu dan Morotai Selatan yang termasuk dalam wilayah kesultanan Ternate, sementara damar terdapat di beberapa daerah di Halmahcra seperti Bacan dan Morotai. Untuk mengambil sarang burung, diperlukan ijin kesultanan yang dapat diperoleh setelah pemohon membay ar sejumlah ngase dalam bentuk /eeyang berlaku untuk lima tahun. Untuk damar berlaku ketentuan hukum yang berbeda. Di Bacan sultan adalah penguasa tanah *(beer van bet land)* dalam kerajaannya. Hak pctuanan *(beschikkingsrecbi)* atas tanah

*" Penulung adalah pemungut ngase yang selalu dijabat oleh kepala kampung " Adatrechtbundel XXIV 1925. dalam Adnan Amal. *op. cit.*

N Satu pohon sagu yang layak tebang dapat menghasilkan 20-30 fardu, dari yurisprudensi ini dapat disimpulkan besamya ngase 110% dan seorang penulung juga berhak memperoleh satu fardu di luar ngase. termasuk hutan berada di bawah wewenang sultan yang *in casti* bertindak sebagai penanggung-jawab. Persekutuan hukum Kerajaan Bacan,[354] atas alasan tersebut, maka pohon-pohon damar yang tumbuh di hutan dan gunung berada di bawah kcwenangan sultan. Setiap penyadap pohon damar harus terlebih dahulu membayar *ngase* sebesar f 7,50 setahun tanpa mempersoalkan jumlah pohon yang akan disadapnya.

Selain pembayaran *ngase,* setiap penyadap diharuskan memberikan secara cuma-cuma apa yang disebut dengan *damar ela- ela* sebanyak satu *paloka* hingga satu

[354] Soekanto, *op. cit.* P.p.. 34-35

paludi.[355] [356] [357] *Damar ela-ela* digunakan untuk menyalakan *pancona* (obor) guna menerangi jalan- jalan utama dalam kota dan masjid pada saat penduduk muslim membawa zakat fitrah mereka ke mesjid pada tanggal 27 sampai 29 malam pada bulan ramadhan. Karena *damarela-ela* dalam satu tahun terkumpul cukup banyak dan yang dipakai hanya sebagian kecil, maka sisanya oleh sultan dijual kepada eksportir.

Di Ternate (dan juga Tidore) selain raja/sultan sebagai *"beer van bet land'*, masyarakat yang berada di kampung-desa juga memiliki hak untuk mengelola tanah menjadi hak ulayat masyarakat setempat. Walaupun terdapat areal-areal luas yang dikenal sebagai tanah *landscbap,* (tanah swapraja) akan tetapi seperti itu tidak meliputi hutan dan gunung dimana tumbuh pohon-pohon damar. Kawasan hutan dan gunung dikuasai oleh hak-hak ulayat persekutuan hukum adat seperti kampung atau desa. Hal ini berdasarkan Jurisprudensi 1909, yakni:

> Musyawarah besar fungsionaris adat dari distrik-distrik Tobelo, Galela, Morotai, dan Loloda yang berlangsung di Morotai dari tanggal 27 September - 2 Agustus 1909 memuluskan bahwa lahan- lahan yang ditumbuhi pohon-pohon damar adalah hak ulayat
> • masyarakat adat setempat. Hak sultan hanya terbatas pada pengaturan, pengelolaan dan pemanfaatannya[25].

Dalam wilayah kesultanan Ternate hak untuk menyadap damar hanya diberikan kepada pedagang atas permohonannya, setelah yang bersangkutan membayar 35 *ngase.* Pemohon setelah melunasi *ngase* akan memperoleh sural kcpulusan pemberian *bakSafa* yang berlaku selama lima tahun dan dapai dipcrpanjang seliap kali habis masa berlaku nya. Pemcgang *baksafa akan* menyerahkan kepada penyadap dan seluruh hasil damar harus dijual kepadanya sesuai harga di pasar lokal.

d. *Ngase Da lam Perspektif Sejarah*

Lembaga *ngase*telah bcrkembang dalam sistem kciaianegaraan kerajaan Ternate masa lain sampai dengan saat ini. Penggunaan lembaga *ngase* sebagai salah satu bentuk sumber pcndapatan bagi kerajaan atas sumberdaya alam yang dimanfaatkan olch pihak lain (termasuk rakyatnya) dalam wilayah hukum kerajaan. Pada saat kesullanan menerapkan lembaga *ngase* pada masyarakat, para penjajah (Portugis, Spanyol, Inggris, Jepang dan Belanda) sama sekali tidak mempedulikan hasil dari pungutan ng«setersebut. Bahkan untuk Pemerintahan Belanda pada saat itu melalui VOC sangat menghargai hukum adat *ngase* dengan motivasi agar pihak Belanda diberikan atau memperoleh hak monopoli dalam perdagangan rempah-rempah dan hak monopoli yang dimiliki Belanda

[u] Satu paloka ± 5 kg dan satu paludi ± 20 - 25 kg.

[°] Adatrechlbundel, Jilid XVI dan XVII (campuran), dalam Adnan Amal, *lembaga Ngase..., op. cit.*

tidak dilanggar oleh siapapun.

Ketika VOC dibubarkan karena *hak oktroinya* tidak dipcrpanjang oleh *Staten Generaal*dan harga rempah-rempah menjadi turun di pasar dunia. Pcmcrintah Belanda *(Nederland Indiece)* yang mengambil alih hak-hak dan kewajiban VOC pasca likuidasi mulai melirik *ngase dan* pajak tanah. Pada tanggal 27 Mei 1824, Pemerintah Hindia Belanda yang diwakili Gubernur Jenderal Van der Cappelen berunding dengan para Sultan (Sultan Bacan, Tidore dan Ternate) di Benteng Oranje Ternate dan dicapai sebuah persetujuan yang dalam butir 12 ditetapkan bahwa seluruh rempah-rempah hanya dijual kepada Gubernemen. *Ngase* dan pajak atas rempah-rempah tidak boleh dipungut oleh kerajaan dan sebagai kompensasinya pemerintah Belanda membayar sejumlah *recogn*ftfepewnngeziCpembayaran untuk pelayanan yang diakui) sebesar 17.400 setahun[24]

Pengambil-alihan *ngase* oleh pemerintah Belanda didorong oleh kenyataan bahwa pendapatan yang diperoleh pemerintah swapraja dari pungutan *ngase* terutama dari damar, rempah-rempah, dan hasil-hasil laut seperti Teripang, Mutiara, Sirip Ikan Hiu telah menjadi komoditas ekspor yang mendatangkan pendapatan amat besar. Dari berbagai objek *ngase,* hanya *ngase* untuk sagu yang tidak

"Adnan Amal, *op. cil.* p. 83. ditarik oleh pemerintah Belanda karena tidak memiliki nilai ekonomis di pasar dunia.

Pada tahun 1911, saat Sultan Haji Muhamad Usman berkuasa telah inenetapkan keputusan yang tertuang dalam *lieslmit Residen* Ternate tanggal 19 Desember tcntang pungutan pajak hasil-hasil hutan seperti damar, rotan, getah dan Iain-lain di wilayah Kcrajaan Ternate. Dalam ketetapan tersebut dijelaskan bahwa:

> Membaca *beslmit* Sri Paduka Tuan Residen Ternate dan daerah takluknya tertanggal 19 Desember 1911 dimana dikuasakan pada pemerintahan kerajaan menetapkan aturan tentang lata cara pungut suatu bayaran yang dinamai Ngase dari pengumpulan (pengambilan hasil hutan). Pungutan tersebut dapat dikuasakan kepada seseorang atau pcrserikatan tertentu.

Ketetapan tentang *ngase* juga disebutkan, barang siapa yang mencari barang-barang hutan seperti damar, rotan, getah dan kayu putih, papan, balok dan perahu akan membayar *Blasting* yang dinamakan Ngase. Bagi Ngase yang akan dibayar, ditetapkan sebanyak lima persen dari harga hasil hutan yang dipungut. Pembayaran *Ngase* dilakukan dengan uang kompeni pcnahun. Jika barang itu dijual kepada orang yang bukan bala rakyat Tuan Sultan, maka *ngase* harus dibayar lebih dahulu dihadapan petugas/menteri yang akan ditunjuk untuk penanganan ngase. Barang siapa yang melanggar aturan *ngase,* atau melanggar aturan ini, diwajibkan membayar denda sampai 100 gulden. Dan bagi barang siapa yang membayar *ngase* kurang dari aturan yang ditetapkan harus mencukupi kekurangannya. Tentang aturan penetapan harga dari barang-barang hutan yang bakal kena *ngase,* serta siapa (subjek) menerima *ngase* dan tentang aturan menerima dan

membayar *ngase*, maka Tuan Sultan serahkan hal membuat aturan itu kepada pemerintah Hindia Belanda[358].

Sedangkan pajak sewa tanah dan pajak penghasilan, berdasar- kan kesepakatan antara Residen Ternate dan Sullen Ternate pada tanggal 1 Januari 1912 tentang penetapan peraturan-peraturan pajak sewa tanah, hasil hutan dan tanah-tanah yang dipakai untuk men- dirikan hotel/perusahaan di wilayah Kerajaan Ternate dan taklukannya sebagai berikut:[359]

[H] *Rckatalogisasi Koleksi-Koleksi...*, Ternate No. Bundel 8, Peti 113 No. Unit (11) Tentang (Peraturnn Pajak Hasil-hasil Hutan).

[359] *Rekatalogisasi Koleksi-Kolcksi...*, Ternate No. Bundel 8, Peti 113 No. Urut (12) Tentang (Peraturan Pajak Sewa Tanah dan Pajak Penghasilan).

a) Bnal tanah yang dipakai orang-orang Asing yaitu semua orangorang di dalam peincrintahan Ternate dan dacrah-daerah taklu- kannya yang bukan orang-orang pribumi (anak bumi putra asli,) dimana memanfaatkan hasilnya dan lain-lain hams dibayar satu rupiah per tahun, jika besar tanah itu telah lebih dari lima puluh bahu (± 50 M).
b) Boat tanah-tanah seperti tersebut dibagian pertama, akan dikenakan pajak jika luas tanah lebih dari lima puluh bahu.
c) Bila tanah-tanah seperti tersebut dibagian pertama, ditemukan pohon kelapa yang telah berbuah, maka satu pohon kelapa yang sudah berbuah hams dibayar lima sen, ditambah bayaran buah tanaman lain selain tanaman kelapa yang ditemukan kemudian.
d) Tidak boleh menanam tanaman lain jikalau tidak dengan surat kuasa dari Sri Paduka Tuan pemerintah keresidenan.
e) Buat tanah-tanah yang berhak, mesti didirikan pondok/bangunan rumah atau perusahaan, maka hams membayar satu koma empat meter persegi di dalam setahun.
0 Dalam hal menyewakan tanah dan hak akan mendirikan pondok atau lain-lain, perusahaan dapat diberikan dalam jangka waktu dua puluh tahun.
g) Setelah berakhir jangka waktu sewa, maka dapat diberikan kepada orang lain dengan hak pakai atau hak opstal.*[7]

Pungutan *ngase/ blasting/pajak* yang dikenakan kepada anak negeri dimaksudkan untuk membiaya pembangunan dalam kerajaan Ternate, dan sisanya diberikan kepada pemerintah Belanda. Dalam perkembangan sampai saat ini, pungutan *ngase* semakin melemah, kalaupun ada tidak lagi sebagai suatu kewajiban yang dilakukan secara rutin kepada kesultanan. Besaran dan siapa yang hams me- nyampaikan hasil perkebunan/hutan kepada kesultanan tidak ditemukan. Semuanya diserahkan kepada masyarakat berdasarkan kemampuan inasing-masing. Bahkan tidak memberikanpun pihak kesultanan tidak memaksa maupun mempermasalahkan hal tersebut. Pemberian *blasting, ngase* maupun pajak dilakukan sebagai bentuk pengabdian masyarakat kepada kesultanan.

[v] Peraturan Pajak ini ditandatangani di Tematc, 1 Januari 1912 olch Sultan Ternate, Haji Mohamad Usman, Haji Muhamad Sahil Jou Mayor, Kapita Laut Ternate Alwi, Hukum Soa Sio Abdullah, dan Rihan Hukum Sangaji

E. PENGELOLAAN DAN PEMANFAATAN TANAH

Dcwasa ini pcngelolaan suinberdaya alam tanah bagi masyarakat hukum adat semakin tersingkirkan, pada hal suinberdaya alam tersebut sangat penting dan strategis artinya bagi kcberlangsungan kehidupan mereka, bahkan bagi bangsa dan negara. Ketergantungan masyarakat adat dengan sistem-sistem sosial lokal yang hidup di lengah mereka terhadap sumberdaya alam, mustahil dapat dipisahkan. Keraifan lokal yang

dimiliki masyarakat, telah berhasil mengelola sumberdaya alam dan telah mampu memberikan kontribusi positif dalam menjaga dan memperkaya kenakeragaman hayati, pencegahan kerusakan lingkungan dan penyelesaian konfiik.

Dalam perkembangannya posisi masyarakat adat semakin dipinggirkan, baik yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah, mau- pun pemilik modal. Mereka merupakan satu-satunya kelompok utama penduduk kemerdekaan Indonesia, yang saat ini paling banyak men- derita (dirugikan) dari segi nilai materiil dan spritual atas penerapan politik pembangunan. Atas nama pembangunan dalam bingkai produk hukum yang dikeluarkan pemerintah secara tidak adil dan tidak demokratis telah mengambil-alih *aba kolano/raki kolarip, aha Soa, aba cocatu, hak tolagumu, hak safa, hak ruba banga, hak joranie,* hak untuk menegakkan sistem nilai, ideologi dan adat istiadat. Perang- kat kebijakan dan hukum diproduksi, untuk memaksakan uniformitas dalam semua bidang kehidupan. Pada hal mereka sadari bahwa bangsa ini dibangun atas dasar keberagaman *"Bhinneka Tunggal Ika".* Demi kedaulatan negara ditegakkan secara represif dengan me- ngabaikan kedaulatan masyarakat adat untuk mengatur dan mengem- bangkan kemandirian kultural dan politik dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Monopoli sumberdaya alam oleh pemerintah, telah melahirkan kemiskinan bagi masyarakat adat. Menurut Abdon[28], bahwa selain mengambil-alih secara langsung sumberdaya ekonomi primer berupa tanah dan sumberdaya alam di dalainnya, pemerintah inelalui berbagai kebijakan perdagangan hasil bumi secara sistematis mengendalikan kegiatan ekonomi masyarakat adat. Pemberian monopoli kepada asosiasi atau perusahaan tertentu dalam perdagangan komoditas yang

[x] Abdon Nababan, *Pcngelolaan Sumberdaya Alam Berbasis Masyarakat Adat, Tantangan dan Peluang,* Makalah disajikan dalam "Pclatihan Pcngelolaan Lingkungan Hidup Daerah", Pusat Pcngelolaan Lingkungan Hidup, IPB-Bogor, 5 Juli 2002, p. 3. diproduksi masyarakat adal, seperti rot an dan sarang burn ng walet, telah menempatkan pemerintah sebagai "pelayan" bagi para pemilik modal, untuk merampas pendapatan yangsudah semestinya diperoleh masyarakat adal. I lai yang sama juga dilakukan dalam bidang poliiik. Politik penghancuran sistem pemerintahan adai yang dilakukan secara sistematis dan torus menerus sepanjang pemerintahan rezim Orde Baru dengan pemaksaan konsep dcsa yang seragam di scluruh Indonesia. Sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Dcsa beserta perangkatnya seperti LKMD dan RK/RT, telah menghancurkan pemerintahan adat yang dikenal dalam masya- rakat seperti Soa dan Sangaji pada masyarakat Ternate. Akibatnya, kemampuan (modal sosial) masyarakat adal untuk mengurus dan mengatur dirinya sendiri secara mandiri menjadi punah. Mekanisme pengambilan keputusan yang ada di antara institusi-institusi adat digusur secara paksa, sehingga yang tersisa di tangan para pemimpin adat hanya pcran dalam upacara seremonial semata-mata.

Awal perkembangan masyarakat tidak membeda-bedakan antara pemilik dengan pemanfaatan atas sumberdaya alam. Konsep masyarakat dengan menyakini

bahwa sumberdaya alam adalah karunia bagi semua umat, berubah secara drastis menjadi konsep pemilikan ketika terjadi persaingan antar golongan untuk menguasai- nya. Persaingan dan pertarungan untuk menguasai salu dengan lainnya mengakibatkan lahirnya embrio konsep penguasaan SDA oleh suatu organisasi kekuasaan, yang dinamakan negara dari bentuk yang sederhana sampai bentuk yang kompleks (negara modem). Bersamaan dengan itu, negara memperkenalkan konsep baru pemilikan tanah yang pada intinya bagaimana sumberdaya alam tersebut dikuasai dan dimiliki, termasuk menunjukkan kekuasaan negara terhadap rakyatnya. Akibat dari dorongan kapitalisme yang semakin kuat, konsep kepemilikan tanah pada masyarakat adat secara komunal dipaksa dengan konsep kepemilikan individu melalui sistem pengelolaan tanah sebagai suatu sistem produksi.

Menurut Ichsan Malik, dkk[29], selama ini kita dapat menemu- kan adanya perbedaan-perbedaan kepemilikan dan pemanfaatan sumberdaya alam, secara tipologi dapat dibedakan dalam empat jenis kepemilikan sumberdaya alam tanah yakni konsep pemilikan terbuka *{openacces),* pemilikan pribadi *{privateproperty)* pemilikan komunal

[n] Ikhsan Malik, *Menyeimbang Kekuatan, Piliban Slrategis Menyelesaikan Konflik Atas Surnber Daya Alam.* Yayasan Kemala. Jakarta, 2003, p. 231 *(com munalproperty)* clan pemilikan negara *(stateproperty).* Keempat konsep kepemilikan ini kadangkala berada dalam suatu wilayah/ kawasan secara berdampingan, tumpang tindih, alau bahkan bersinggungan.

Penulis berpendapat, konsep kepemilikan komunal *(communal property)* telah menjadi wacana dan tuntutan oleh masyarakat adat akibat monopoli penguasaan tanah dengan pola pemilikan negara *(stateproperty).* Pola pcngelolaan sumberdaya alam berbasis komunitas saat ini dianggap sebagai salah satu model yang dapat menghargai dan memberdayaan masyarakat adat alas hak komunal mereka. Karena mereka dipandang sebagai satuan sosial pemilik sumberdaya milik bersama yakni komunitas lokal yang mempunyai hak tradisional dalam pemanfaatan sumberdaya alam. Pola pcngelolaan dilakukan dalam konteks struktur sosial masyarakat adat dalam struktur ruang tanah komunalnya. Kemudian tanah komunal ini didistribusikan kepada satuan sosial politik melalui keterikatan teritorial maupun geneologis untuk dimanfaatkan dalam kehidupan sehari-hari. Hukum yang diformat oleh tradisi dan konfi- gurasi kukural Barat sebagaimana ada saat ini ternyata tidak mudah untuk dengan begitu saja dipakai dalam rangka mengatasi permasa- lahan hukum adat dan permasalahan pembangunan pada umumnya di negeri-negeri berkembang di wilayah non-Barat yang secara faktual memiliki aset-aset sosio-kultural yang berbeda dan patut diresepsi dalam hukum. Inilah kenyataan yang ditengarai oleh Robert B. Seidman sebagai *the Law of the Nontransferability of law.*

F. PENYELESAIAN SENGKETATANAH BERDASARKAN HUKUM ADAT

TERNATE

Studi kasus terhadap penyelesaian sengketa merupakan bentuk kajian guna memahami norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat Hukum Adat Ternate. Melalui studi kasus ini dapat mengungkapkan latar belakang dari timbulnya sengketa, cara yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa, mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa yang digunakan, dan sanksi yang dijatuhkan kepada pihak yang dipersalahkan. Penelusuran sengketa dilakukan untuk menemukan prinsip-prinsip hukum yang berlaku, prosedurprosedur yang ditempuh dan nilai-nilai budaya mendukung proses penyelesaian sengketa tersebut. Sedangkan materi kasus sengketa dapat dikaji untuk memahami hukum yang berlaku dalam masyarakat

mcliputi, kasus-kasus sengketa yang dapat diccrmati mulai dari awal sampai sengketa diselesaikan, kasus-kasus sengketa dapat dikaji melalui dokumen keputusan pemegang otoritas yang diberi wewe- nang menyclesaikan sengketa, kasus-kasus sengketa yang dapat dire- kain dari ingatan-ingatan para tokoh masyarakat atau para pemegang otoritas, dan kasus-kasus sengketa yang masih bersifat hipotesis.[50]

Penyelesaian sengketa yang biasanya ditangani dalam sistern hukum adat lebih banyak mengarah pada permasalahan sengketa perdata seperti sengketa tanah, perwakinan, warisan, jual beli, sewa menyewa dan lain-lain. Penyelesaian sengketa ini mcrupakan pilihan hukum bagi masyarakat hukum adat, selain penyelesaian sengketa melalui hukum nasional. Kondisi ini disebabkan karena perkemba- ngan jaman dan pengaruh politik hukum pemerintah masa lalu yang sengaja maupun tidak sengaja telah menghilangan pengaruh hukum adat dalam penyelesaian sengketa.

Beberapa daerah di Indonesia termasuk Ternate, penyelesaian sengketa melalui institusi adat dianggap efektif, bahkan ketua Mahkamah Agung mengharapkan agar lembaga-lembaga penyelesaian sengketa alternatif ini dihadirkan guna menekan mcmbludaknya kasus yang masuk ke Mahkamah Agung. Salah satu contoh penyelesaian sengketa batas tanah dengan tnenggunakan institusi adat, seperti yang dilakukan pada masyarakat adat Ternate. Dalam penyelesaian konflik hak atas tanah, tcrutama berkaitan dengan batas tanah (h/i) antara masyarakat hukum adat. Terjadinya sengketa, karena batas tanah yang telah ditetapkan sebelumnya dimusnahkan atau sengaja dihilang- kan oleh salah satu pihak yang menyebabkan berkurangnya hak atas tanah. Masing-masing pihak mengklaim (menyatakan) merekalah yang berhak atas sebidang tanah tersebut. Adakalanya kasus perdata berkaitan dengan batas tanah menimbulkan sengketa pidana, akibat kedua belah pihak melakukan pemukulan untuk mempertahankan tanah tersebut. Setelah terjadinya sengketa, para pihak melaporkan kasus tersebut kepada sultan atau melalui perangkat adat di wilayah hukum terjadinya sengketa (Fanyira, Kapita, dll), selanjutnya perangkat adat tersebut menyampaikan kepada Sultan *(Jooti).* Setelah menerima laporan dari pihak yang bersengketa atau perangkat adat atas kronologis kasus yang terjadi, sultan memerintahkan Kadi (Hakim Agung) untuk segera menyelesaikan.

» L. Nader dan H.F. Todd,. *Vje Disputing Process Law in ten Societies.* Colombia University Press, New York, 1978, p. 8.

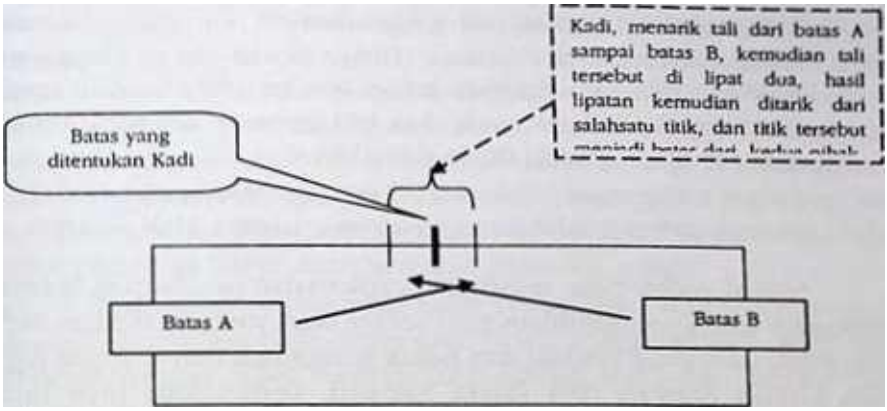
Kadi (hakim Agung) berdasarkan *idin* (perintah) suhan melakukan pemanggilan terhadap pihak-pihak yang bersengketa disertai saksi masing-masing, Sangaji/Fanyira di wilayah terjadinya sengketa yang juga dihadiri pcmbantu Kadi scperti Imam Sangaji, Khatib Sangaji (fungsi sebagai saksi dari Kadi dalam proses penycle-saian sengketa dan penctapan batas) dan juru tulis untuk membanlu kadi dalam melakukan pencatatan terhadap proses dan kcputusan yang ditetapkan dalam penyclesaian konflik.

Setelah dihadiri pihak yang disebutkan di atas, *Kadi* membuka pertemuan dengan mempersilahkan pihak-pihak mengajukan persoalan atau keberatan yang diawali oleh pihak penggugat, diikuti oleh pihak tergugat, kemudian diberikan kesempatan kepada saksi- saksi dari kedua belah pihak untuk memberikan keterangan berdasarkan pengetahuan dan penglihatan atas kasus yang terjadi. Setelah proses verbal dilalui, diakhiri dengan penetapan waktu untuk dilaku- kan pengecekan lokasi (objek sengketa) atau batas tanah yang disengketakan. Pada saat dilokasi sengketa, kadi inenanyakan kepada penggugat bahwa berdasarkan keterangan yang telah diajukan kepada hakim (kadi), *menurut sepengetabuan kamu, batas tanah (Bali) berada di daerab mana?,* yang bersangkutan harus menunjukkan batas berdasarkan keterangan yang telah diberikan pada saat proses verbal. Pada saat yang bersangkutan menunjukkan batas tanah atau patok, kadi langsung memerintah Khatib Sangaji dan disaksikan oleh Imam Sangaji menancapkan ranting pohon galala kuning sebagai tanda awal.

Pertanyaan kedua diajukan kepada tergugat mengenai batas tanah miliknya, tergugat menunjuk tempat yang dimaksud dan diperin- tahkan kepada Hatib Sangaji dan Imam Sangaji untuk menancapkan ranting galala kuning untuk batas yang ditunjuk oleh tergugat. Berdasarkan batas-batas yang diajukan para pihak, Kadi lamas mengambil keputusan dengan cara mengambil seutus tali yang disebut tali Gumutu *(Jali ijnk),* kemudian merentangkan tali tersebut pada titik penggugat dan titik tergugat, selanjutnya tali tersebut dilipat 2 (dua), dan diletakkan di titik penggugat memanjang ke titik tergugat. Ujung tali yang diletakkan tersebut menjadi letak atau patok yang defenitif oleh kedua belah pihak.

Kadi, menarik tali dari batas A sampai batas B, kemudian tali tersebut di lipat dua, hasil lipatan kemudian ditarik dari salahsatu titik, dan titik tersebut menjadi batas dari kedua pihak

Contoh: Skcina pcnyclesaian batas tanah masyarakat hukum adat Ternate



Sumber: ***Diolab dari data di lapangan, 2006***

Setelah dilakukan penetapan batas oleh kadi, kemudian diminta persetujuan dari masing-masing pihak, jika keduanya tidak berkeberatan, rnaka patok yang ditancapkan oleh kadi dianggap sah dan diterima kedua pihak. Penetapan batas baru yang dilakukan oleh Kadi disertai dengan ungkapan yakni:

> Ngori Qadih kesultanan Ternate madasar jaib kolano Temate toma wange enane wange (nama hari pemeriksaan) nyohyohi pariyama calamoi senate raha, nyage romdidi senara ma ara Julhija I fane futu range toma waktu doha se Jou Allah Taallah, hosi didoro kodrat se idahat I pongoro toma alam kabir sealam sager sedotu iman abada.
>
> Si tosigiha bati enane manonako hate galala guraci, bati ngana (nama penggugat dan tergugat) bodito si amoi bolo amoi si iho hira bati enane una semangofa se mafuheka uci turunan nan nan salamat ua dunia akhirat.
>
> Panyake nyage raha seraha imakuwelc se anah ngadiri idadika panyake turunan nan nan wassalam. . Wassallallahu ala saidina muhammadin waala alihi wasahbihi ajmain walhamdulillahi rabbil alamin.
>
> ***Artinya:***
>
> Saya Hakim Agung Kesultanan Ternate berdasarkan pengang- katan dan penetapan kolano Ternate, pada hari ini, hari selasa tanggal 3 Julhizah 1926 H tepat pada waktu duha, dengan ketetapan Allah telah menjatuhkan kekuasaan dan penentuan pada alam seincsta dan alam diri manusia sampai dengan hari kiamat.
>
> Kutancapkan tanda batas ini dengan ditandai pohon galala kuning sebagai batas antara..... (nama penggugat dan tergugat). Apabila salah satu diantara kalian berdua melenyapkan tanah batas ini, dia beserta anak, dan istri berserta keturunan turun temurun tidak selamat dunia dan akhirat.
>
> Penyakit 44 (empat puluh empat) macam menimpa pada dirinya dan menjadi penyakit turun temurun .... Insya Alah ... Amin.

Setelah patok batas tanah ditancapkan dan pembacaan bobato dilakukan, Qadih menjatuhkan palu secara lisan yang disaksikan oleh para saksi, baik yang berasal dari pihak penggugat dan tergugat juga oleh khatib Sangaji dan imam Sangaji, sedangkan juru tulis menyiapkan catatan-catatan yang dibuat selama pertemuan. Akhir dari proses penyelesaian sengketa ditutup dengan pembacaan doa tolak bala. Keputusan kadi adalah final dan mengikat, pada sistem penyelesaian sengketa pada masyarakat adat sama sekali tidak mengenal lembaga banding berdasarkan hukum adat. Hasil dari keputusan yang telah dibuat kemudian disampaikan kepada sultan.

Kewenangan penyelesaian sengketa melalui jalur adat dilakukan terutama terhadap kasus yang berkaitan dengan perceraian, pembagian waris, hibah, tanah yang diwakafkan (kasus perdata). Kasus-kasus konflik yang sifatnya pidana biasanya diselesaikan oleh sultan, namun penyelesaian ini hanya sebatas pada mengamankan kedua belah pihak agar tidak melakukan tindakan-tindakan yang inerugikan. Adakalanya dengan proses perdamaian yang difasilitasi oleh sultan, menyebabkan kedua pihak menerima dan tidak saling menggugat pada peradilan formal. Penyelesaian masalah-masalah perdata maupun pidana, dalam struktur masyarakat adat, diselesaikan oleh Hakim Agung Peradilan Adat yang disebut Kadi dan imam agung yang disebut *JoKalem.* Dalam penyelesaian terhadap masalah-masalah hukum, masyarakat dapat memilih untuk menggunakan penyelesaian secara hukum adat maupun hukum nasional. Pada umumnya dalam penyelesaian kasus tanah, mereka lebih memilih penyelesaian dengan hukum adat, karena bagi masyarakat tanah yang mereka kuasai saat ini merupakan milik sultan.

Selain penyelesaian sengketa tanah (sumberdaya alam), penyelesaian dengan sistem adat juga digunakan dalam menangani timbulnya kasus perkawinan. Contoh kasus konflik perkawinan,

dengan cara kawin lari. Seorang anak perempuan lari di rumah hakim untuk menuntut kawin, maka petugas adat melaporkan kepada orang lua dari anak perempuan yang lari kawin tersebut. Orang tua perempuan yang mendengar laporan itu menimbulkan kemarahan, namun alas nasehal dan penjelasan hakim (pembantu kadi) bahwa anak perempuan yang datang adalah menuntut hukumnya dan sebagai orang lua berkewajiban untuk menyelesaikan, orang tua dapat mene- riina. Setelah mendengar penjelasan dari pemangku adat, orang tua dari perempuan akan memberikan persyaratan kepada laki-laki, bahwa laki-laki harus menyerahkan sejumlah uang.

Pemberian persyaratan oleh orang tua perempuan kepada laki-laki, kemudian dilaporkan oleh petugas adat (khatib, imam atau muazzin) kepada Kadi. Kadi (Hakim Agung) kemudian mengumpul- kan keluarga laki-laki untuk disampaikan persyaratan atau tuntutan dari orang tua laki-laki berupa sejumlah uang. Pihak laki-laki juga diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan-keberatan. Jika pihak keluarga laki-laki hanya sanggup membayar sebagian dari permintaan itu, maka Kadi akan memerintahkan petugas untuk menyampaikan kembali kepada orang tua perempuan. Seandainya penyampaian itu ditolak oleh orang tua perempuan, maka Kadi beserta stafnya akan mempersilahkan orang tua mengambil kembali anak perempuannya. Kedatangan orang tua perempuan ditunggu oleh Kadi dan stafnya. Saat itulah terjadi dialog antara pemangku adat (Kadi dan Staf) dengan orang tua perempuan, untuk menentukan hukum yang sebenamya, dalam arti bahwa mereka harus menyerahkan wali dan tugas hakim adalah menyelesaikan masalah yang mengarah kepada konflik per- kawinan.

Dalam kasus yang sama yakni kawin lari tetapi perempuan sudah dalam keadaan hamil, sementara orang tua perempuan memberikan persyaratan pembayaran mahal dan tidak disanggupi oleh pihak laki-laki, kemudian ditolak oleh orang lua perempuan, maka pihak pemangku adat datang meminta wali tiga kali berturut- turut. Jika selama tiga kali berturut-turut tidak diberikan atau ditolak oleh orang tua perempuan, maka perempuan tetap dinikahkan dengan perwalian oleh wali hakim. Tiga kali dalam permintaan secara adat ini adalah penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat.

Penyelesaian sengketa dengan sistem hukum adat biasanya diakhiri dengan pemberian sanksi bagi mereka yang melanggar. Pada kasus perkawinan, jika ditemukan ada pelanggaran susila antara seorang pria dan seorang wanita yang masih bujang akan dikenai sanksi adat. Sanksi yang biasa dilerapkan pada kasus di alas adalah dengan menikahkan kedua pasangan tersebut, tanpa harus mendapat persctujuan dari kedua pasangan. sctclah pemberitahuan kcpada orang lua inasing-masing, bahkan untuk menutup aib/malu keluarga, pihak orang tua menyerahkan sepenuhnya kepada pemangku adat untuk menyelenggarakan perkawinan tersebut.

Dalam kasus penyelesaian konflik poiitik dalam kerajaan, misalnya pada proses pengangkatan pemimpin di kesultanan dilakukan alas musyawarah/ mufakat. Misalnya sultan diangkat oleh *bobato delapan betas,* jika sultan mclakukan kekeliruan atau pelang- garan, maka *bobato delapan Mas* akan menegur. Artinya *bobato delapan*

Mas (legislatif) menjalankan fungsi kontrolnya. Bila ada rongrongan terhadap kekuasaan sultan, lembaga adat tidak bcrhak mcnjatuhkan sanksi, karena secara otomatis akan terjadi *Kattda*, artinya akan mendapat sanksi langsung dari Tuhan berupa *babla.* Sebaliknya bila sultan melanggar sumpah dan kaidah-kaidah hukum adat, dalam prinsip *jou se ngofangare*, maka ada permintaan dari rakyat kcpada lembaga legislatif untuk menurunkan sultan,[3]' dan mcngangkat sultan kembali dari garis keturunan atau anak, pcwaris tahta kerajaan yang disebut dengan *Jo Ngofa*, atau keluarga dari lingkungan garis keturunan keluarga kesultanan yang mendapat persctujuan dari rakyat.

Uraian yang dikemukakan menunjukkan, bahwa penyelesaian sengkcta melalui mekanisme adat cukup cfektif dalam penanganan kasus-kasus tertentu, seperti kasus perzinahan, perkawinan, sengkcta batas tanah adat antar suku atau warga, pcncurian, sampai pemerkosa- an, diselesaikan melalui penyelesaian adat. Namun, seiring bcrlakunya hukum formal dari negara, aspek pidana pelanggaran hukum adat diselesaikan melalui hukum formal. Sedangkan hukum adat dipakai untuk menyclesaikan aspek perdata pelanggaran tersebut. Meskipun hukum adat secara efektif berlaku, tidak semua aspek kehidupan terwadahi dalam tataran penyelesaian scngketa masyarakat. Dengan demikian, hukum negara tetap diakui sebagai jalan terakhir bagi penyelesaian sengkcta. Berbagai daerah di Indonesia, sistem peradilan adat juga tetap dipraktikkan oleh komunitas adat. Masyarakat di daerah

' Proses pergantian kekuasaan di lingkungan kerajaan kesultanan Ternate pcmah terjadi ketika Sultan Muhammad Jae diturunkan oleh Bobato Delapan Belas dan bcliau pindah ke Halmahera. Hingga sekarangpun berlaku seperti itu jika ada pelanggaran yang dilakukan oleh sultan. Sultan menyatakan bahwa jika saya mclakukan, saya bersedia diturunkan.

Ketapnng Kalimantan Barat, mcngenal sanksi patinyawa yang dinilai dengan organ tubuh. Sennia organ tubuh korban diganti dengan benda-benda. Contoh. tangan diganti dengan tombak, kepala digant: lempayan, badan ditukar gong besar. Sebelum penyelcsaian pada tingkat adat dilakukan. digelar upacara praperadilan -*dtiduk adaC.* Acarn ini dimulai dengan minum tuak, disertai penyampaian ungkapan kepada roh-roh bahwa inasyarakat akan mengadili seseorang.-[2]

Peradilan adat meletakkan penyelcsaian sengketa sesvai dengan proporsinya. Puncak pcnyclesaian sengketa adalah pengucapar. ikrar dalam sebuah upacara saling memaafkan, mcncrima, berjanji, dan menciptakan ikatan persaudaraan agar lebih akrab lagi. Keputusan dijatuhkan tidak untuk mencari siapa yang benar dan salah, melainkan untuk menjaga keharmonisan komunitas. Tujuan yang ingin dicapai dalam penyelcsaian sengketa bukan hanya pada keadilan belaka. yang lebih penting adalah kedamaian dan ketentcraman.

Sistem peradilan adat sebenamya telah dikenal sejak lama pada masyarakat adat di seluruh Indonesia termasuk di Ternate. Bahkan pada masa penjajahan Belanda melalui Stb No. 102 tahun 1935 mengakui keberadaan peradilan adat (atau sejenisnya) dan peradilan agama, sekalipun pengakuan itu masih bersifat terbatas. Setclah Indonesia merdeka, ambisi untuk melakukan unifikasi hukum terhadap sistem peradilan kembali diwujudkan dengan ditetapkannya UU No. 23 Tahun 1974 yang menghapus peradilan swapraja di Jawa dan Sumatera, kemudian diperluas ke seluruh wilayah lain di Indonesia dengan diundangkan UU Darurat No. 1 tahun 1951 tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan. Undang-undang ini kemudian secara berangsur-angsur diperintahkan untuk melakukan peng- hapusan terhadap peradilan adat, sedangkan peradilan agama tetap dipertahankan.

Politik unifikasi hukum terhadap sistem peradilan terus dilakukan dan disempurnakan melalui UU No. 14 tahun 1970 tentang Kcientuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo UU No. 35 tahun 1999 jo UU No. 4 tahun 2004 yang menegaskan bahwa peradilan adalah peradilan negara. Klausul ini dimaksudkan untuk menutup semua kemungkinan adanya atau dihidupkan kembali peradilan swapraja atau peradilan adat. Walaupun dalam perkembangannya

[52] Faisal Burhani K.E *Hukum dan Kelembagaan Adat; Menciptakan Ketentraman dan Kedamaian.* 29 Oktober 2003. www.damar.or.id. diakses tanggal 5 Maret 2004. keseragaman ketentuan peradilan di alas selain lumpang-tindih dengan beberapa peraturan dalam rangka olonomi daerah, seperti UU No. 21 Tahun 2001 tentang Olonomi Papua, scria UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Aceh yang mengakui pcnyelcsaian sengkeia menurut hukum adat yang berlaku dalam masyarakat. Perubahan paradigma unifikasi hukum peradilan semakin hari tereduksi dengan tuntutan keberadaan otonomi daerah, melalui kehadiran UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemeriniahan Daerah.

Problematika peradilan adat saal ini, teruiama dalam melakukan identifikasi atas kcberadaannya dalam menjembaiani kepentingan masyarakat. Tidak mudah

menandai apa aturannya, apa dan siapa perangkatnya dan bagaimana mekanisme penyelenggaraannya, merupakan salah satu problem yang dihadapi. Bahkan pandangan-pandangan filosofis dibalik sebuah proses dan isi pulusan atau hukuman semakin susah ditemukan. Hilangnya identitas peradilan adat di atas pada akhirnya mengurangi keyakinan masyarakat terhadap keberadaan peradilan adat, akibatnya pilihan hukum masyarakat lebih banyak pada penyelesaian sengkeia melalui peradilan negara.

Bahkan pada kalangan tertentu adat dan hukum adat jusiru ditakuti sebagai suatu bahaya atau ancaman pcradaban demokrasi dan nilai kemanusiaan. Adat juga diperkirakan bisa mengancam sistcm politik modern yang rasional. Kondisi ini disebabkan karena adat dan hukum adat tidak ditempatkan dalam pengertian sebagai suatu sistem mengatur dan menyelenggarakan kehidupan dalam komunitas, serta hubungan dengan pencipta dengan alam sekitarnya dan dengan makhluk lainnya termasuk manusia dari luar komunitas adat. Adat dipandang tidak lagi sebagai alat untuk mencapai keharmonisan dan keselarasan tetapi sengaja dipandang sebagai alat pcmbeda dalam artian yang negatif.

Walaupun tekanan dan perlakukan diskriminasi terus dialami oleh masyarakat adat dan kearifan tradisionalnya, namun pada masyarakat adat tertentu dapat keluar dari tudingan negatif, sehinga hukum adat dan sistem penyelesaian secara tradisional memilih untuk menempuh strategi asimilasi, melalui jaringan hubungan baik dengan komunitas-komunitas lain, pendatang dan bahkan dengan negara. Kemampuan bertahan dari sistem penyelesaian adai selain sirategi asimilasi yang diterapkan, juga disebabkan oleh pembelaan dan perjuangan masyarakat adat atas pengakuan eksistcnsi mereka. Kemampuan menyelesaikan sengkeia yang bisa membuat lega dan puas scnuia pihak *(win-win solution)* semakin menguatkan identitasnya ditengah arus tekanan sistem peradilan modern.

Dalam konteks penguasaan tanah dan penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat, sampai saat ini masih dikenal pada masyarakat hukum adat yang tersebar di seluruh Indonesia. Hukum agraria yang berlaku alas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat di mana sendi-sendi dari hukum tersebut berasal dari masyarakat hukum adat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan sosialisme Indonesia?[5] Dengan kata lain, bahwa eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sangat tergantung oleh syarat yang ditentukan oleh negara, yakni sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan jaman, sesuai dengan prinsip NKRI dan diatur oleh undang-undang.[360]

Melalui persyaratan pemberlakukan di atas, maka dapat dikatakan telah terjadi penundukan hukum adat terhadap hukum negara yang oleh Griffiths disebut sebagai pluralisme hukum lemah, dimana berlakunya hukum adat jika diakui oleh hukum negara.

» Pasal 5 UU No 5 Tahun I960

* Pasal 18B UUD 1945, dan Pasal 5 UU No . 5 Ttahun I960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Satjipto Rahardjo menyebutkan sebagai keangkuhan hukum (Negara) karena hukum itulah yang menentukan apa yang boleh terjadi di NKRI, termasuk eksistensi hukum adat.[361] Senada dengan hal tersebut, Soetandyo Wignyosoebroto,[362] mengemukahan bahwa penetapan syarat di atas merupakan langkah mundur bahkan lebih mundur dari sifat kolonialisasi Belanda.

Penundukan pemberlakuan hukum adat terhadap hukum negara menunjukan bahwa hukum negara lebih superior dibanding- kan dengan hukum adat. Hal ini sesuai dengan salah satu pilihan yang dikemukakan oleh Achmad Sodiki bahwa pilihan pengakuan hukum adat di bawah ketentuan hukum undang-undang, maka keberadaan hukum adat bergantung sekali dengan belas kasihan undang-undang. Derigan demikian, berlakunya hukum adat harus tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan negara. Kondisi ini yang dianut oleh UUPA, dimana hukum adat dianggap terdapat kekurangan yang harus dibersihkan dengan menggunakan kriteria hukum nasional. Jadi hukum nasional dianggap sebagai superior dari hukum adat[363].

Dapat dipahami bila hukum adat ditempatkan dibawah UU, ketika UUPA dirumuskan pada saat belum dilakukannya amcndcmen UUD 1945. Kondisi ini tentunya sangat berbeda saat ini. karcna bila diteliti dalam konstitusi, hukum adat beserta hak tradisional dipandang sebagai hak konstitusional sekaligus sebagai hak asasi manusia yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, maka sepantasnya hukum adat ditempatkan pada kedudukan yang sejajar dengan undang-undang.[364] Kesejajaran ini akan memberikan berbagai alternatif bagi masyarakat hukum adat, maupun pihak luar untuk melakukan pilihan hukum ketika terjadi suatu hubungan hukum yang mengatur kepentingan-kepentingan mereka.

Dalam kaitan dengan pengakuan hukum tanah adat sebagai hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang dipraktikkan dan diatur menurut hukum adat, sampai saat ini mengalami perubahan yang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Pada masa lampau, pengusaan tanah adat tidak didasarkan pada bukti-bukti otentik, dan tertulis, namun lebih didasarkan pada suatu pengakuan yang diberikan oleh masyarakat dan istitusi adat dalam bentuk yang tidak tertulis, namun dalam perkembangannya pengakuan dan transaksi tanah pada masyarakat hukum adat dapat juga dijumpai dalam bentuk yang tertulis seperti pemberian hak cucatu pada masyarakat hukum adat Ternate, sedangkan dalam konteks negara, diberikan pengakuan dalam bentuk peraturan

[361] Satjipto Rahardjo, *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Persepsi Sosiologis*, Makalah dalam Lokakarya Nasional Inventarisasi Masyarakat Adat, Kerja Sama Mahkamah Konstitusi, Komnas HAM, Depdagri, 4-6 Juni 2005, Jakarta.

*Soetandyo Wignyosoebroto, Pokok-Pokok Pikiran tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat, Makalah dalam Lokakarya Nasional Inventarisasi Masyarakat Adat, Kerja Sama Mahkamah Konstitusi, Komnas HAM, Depdagri, 4-6 Juni 2005, Jakarta.

[363] Achmad Sodiki,. 1999- *Politik Hukum Agrarian Uniuikasi ataukab Pluralisms Hukum.* Arema Hukum Nomor. 8 Tahun 3, Fakuhas Hukum Univcrsitas Brawijaya. 1999, p. 103.

* *Ibid*, p. 103.

perundang-undangan.

Pengakuan hak atas tanah berdasarkan hukum adat yang berlaku merupakan suatu konsekuensi dari keberadaan masyarakat yang otonom, untuk mengatur hubungan-hubungan hukumnya. Dengan kata lain, pada masyarakat hukum adat terdapat kepastian kelompok-kelompok sosial *{social field)* dalam menciptakan mekanisme-mekanisme pengaturan pengelolaan dan pcmanfaatan

tanah tersendiri *(self-regulation)* dengan disertai kekuatan pemaksa pentaatannya nielalui norma hukum dan istilusi yang diakui. Namun pada saat yang bersamaan terdapat campur tangan dari pihak kiar (negara) maka keberadaan masyarakat berserta norma yang telah disepakati tersebut menjadi semi otonom karena dipenganihi oleh faktor eksternal. Pengaruh faktor eksternal inilah yang menyebabkan terjadinya keberagaman hukum yang saling mempengaruhi secara dinamis dalam prilaku sosial masyarakat yang beragam. Hal ini sejalan dengan teori *Semi-Autonomous Social Field* yang dikemukakan olch Moore. Rea litas ini, oleh Achmad Sodiki dinamakan terjadi pengaruh pada dinamika internal dan eksternal hukum dalam masyarakat.

> Semi-autonomy refers to the idea that every society consists of (partly) overlapping 'fields' that have rule-making capacities (can generate rules and customs and symbols internally), and the means to induce or coerce compliance, which are simultaneously set in larger social matrix which can, and does, affect and invade it. "The semi-autonomous social fields is defined and its boundaries identified not by its organization (it maybe a corporate group, it may not) but by a processual characteristic, die fact that it can generate rules and coerce or induce compliance to them."

Dalam kaitan tanah adat, B.F. Sihombing membagi dalam dua jenis, yakni hukum tanah adat yang terjadi pada masa lampau dan hukum tanah adat yang terjadi pada masa kini. Ciri-ciri tanah adat masa lampau[59] adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat, memiliki dan me- nguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah pindah dengan daerah, suku, dan budaya hukumnya, kemudian secara tunin temurn masih berada di lokasi daerah tersebut, dan atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan,

[w] Hukum Tanah Adat masa lampau ialah hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang. Serta pada zaman Indonesia merdeka tahun 1945, tanpa bukti kepemilikan secara otendk maupun tertulis, jadi hanya pengakuan. Adapun ciri-ciri hukum tanah masa lampau adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah pindah dengan daerah, suku, dan budaya hukumnya, kemudian secara turun temurn masih berada di lokasi daerah tersebut, dan atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patting, rumah-rumah adat, dan dan bahasa daerah sesuai dengan daerah yang ada di Negara Republik Indonesia. B.F. Sihombing. *op cit,* p. 67 dan simbol-siinlx>l berupa makam, patung, rumah-rumah adat, dan dan bahasa daerah sesuai dengan daerah yang ada di Negara Republik Indonesia. Sedangkan ciri-ciri hukum tanah adat masa kini,'" yakni:

a. Ada masyarakat, Badan Hukum Pemerintah/Swasta.
b. Masyarakat di daerah pedesaan atau perkotaan.
c. Turun-temurun atau telah berpindah tangan atau dialihkan.
d. Mempunyai bukti pemilikan berupa girik, verponding Indonesia, petuk, ketitir,

sertifikat, fatwa waris, penetapan pengadilan, hibah, akta peralihan, surat di bawah tangan, dan lain-lain.

c. Menguasai secara Fisiki, berupa Masjid, Kuil, Gereja, Pura, Candi, danau, patung, makam, sawah, ladang, hutan, rumah adat, gedung, sungai, gunung dan lain-lain'[11].

Melalui kriteria yang dikemukan, serta fakta keberadaan pengelolaan sumber daya alam tanah pada masyarakat hukum adat Ternate, maka menurut penulis ciri-ciri hak masyarakat hukum adat atas tanah adalah:

1. terdapat sumberdaya alam (tanah, hutan, tambang, air,) yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat;
2. dimiliki dan atau dikuasai oleh sekelompok orang atau individu;
3. dikerjakan secara tetap maupun berpindah pindah dalam wilayah hukumnya;
4. secara turun temurun masih berada di lokasi daerah tersebut, atau telah berpindah tangan atau dialihkan;
5. mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah-rumah adat, dan dan bahasa daerah;
6. terdata istitusi adat yang mengatur penggunaan, dan pemanfaatannya;
7. memiliki norma yang disepakati bersama oleh masyarakat hukum adat; dan, [365]

[365] Hukum Tanah Adat Masa Kini ialah hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman sesudah merdeka tahun 1945 sampai sekarang, dengan bukti otentik berupa girik, petuk pajak, pipil, hak *agrarische eigendorn,* milik yasan, hak alas druwe aiau hak atas druwe desa, pesini, Grant Sultan. *Landerijenbezilrccbl, altijddurende er/pacblhnk* usaha atas tanah bekas partekelir, fatwa hali waris, akta peralihan, dan surat-surat segcl dibawah tangan dan bahkan ada yang telah memperoleh sertifikat, serta surat pajak hasil bumi *(.verponding* Indonesia), dan hak-hak lainnya sesuai dengan daerah berlakunya hukum adat tersebut, serta masih dikaui secara internal dan eksternal. B.F. Sihombing, */bit,* p 68

8. mempunyai bukti pemilikan baik secara tertulis, maupun melalui pengkuan oleh warga masyarakat;

Sesuai dengan dengan ciri-ciri yang dikemukan, baik bcrdasarkan pada hukum tanah adat masa lampau, maupun masa kini, pada masyarakat hukum adat Ternate masih bcrlaku hukum adat yang mengatur tentang tanah, seperti yang dikenal dengan hak yang bersifat sementara *aha kolano, ahasoadan aha cocatit*, maupun hak yang bersifat sementara seperti *hak tolaganii, hak safa, hak rubitbanga* dan *hakjurame,* yang sampai saat ini masih dipraktikan dalam pcngelolaan sumberdaya tanah. Namun demikian, karena berlakunya sangat tergantung pada hukum negara, maka hak-hak tersebut semakin hari terreduksi dan menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat, akibat dan politik hukum agraria nasional. Bahkan hak-hak tersebut tidak mendapat perlindungan yang layak baik pada saat berhadapan dengan kasus konkrit, maupun dalam produk hukum negara, walaupun telah memenuhi kriteria yang terdapat dalam Pcraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1999 tentang pedoman penyelesaian hak ulayat masyarakat hukum adat.

*’ B.F. Sihombing, *op.cot.,,* p. 70

PENUTUP

Berdasarkan hasil kajian dalam bab-bab di atas, dapat diuraikan tentang kesimpulan kajian ini sebagai berikut. Dinamika hukum tentang pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak atas tanah masyarakat hukum adat sangat ditentukan oleh politik hukum pemcrintah, yang dapat dijabarkan sebagai berikut.

1. Sebelum masuknya penjajah ke wilayah nusantara, tanah dikuasai secara komunal oleh masyarakat Ternate di bawah kekuasaan dan pengawasan dari Soanang atau Momole. Pada zaman pcnjajahan, (1512-1945) penguasa hak masyarakat hukum adat diatur dengan hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan penjajah, namun dalam perkembangannya, semua tanah yang ada dalam wilayah jajahan ditetapkan sebagai tanah milik penjajah melalui *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit.* Setelah berlakunya UUPA, pengakuan hak atas tanah adat diakui dengan persyaratan yang berlapis yakni berkaitan dengan *syarat keberadaannya* dan *syarat pelaksanaannya.* Pasal-pasal dalam peraturan pcrundang-undangan, dianggap telah melahirkan pengakuan melalui pemberian kebebasan mengatur, akan tetapi justru pemerintah dengan produk hukum yang lebih rendah, menentukan batasan-batasan sumberdaya tanah yang dapat dikuasai dan dimiliki masyarakat hukum adat.
2. Kondisi internal hukum di atas, bila dilihat dengan pandangan Luhmann dalam *"the theori of social as functionally differentiated social system*, bahwa sistein hukum adalah suatu sistem yang normative tertutup (« *normative closed system).* Kemudian pendapat ini dijabarkan oleh Sodiki, dengan mengutip pendapat Ashby, dimana ketertutupan sistcin hukum tersebut pada saat yang sama merupakan sistem yang sccara kognitif terbuka. Aninya dinamika perubahan internal hukum pertanahan terhadap pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat melalui mekanisme prosedural yang ditetapkan, diikuti oleh tuntutan perubahan dimana hukum tcrsebut dioperasionalkan (dinamika eksternal hukum). Namun

perubahan tersebut tidak sesuai dengan kehendak masyarakat, yang berakibat hukum tidak efektif. Selain itu, terjadi pertentangan antara substansi aturan (tidak efektif hukum) menyebabkan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat hanya terbatas pada teks pasal-pasal dalam konstitusi, tanpa diikuti dengan tindakan konkrit yang sesuai dengan harapan masyarakat.

3- Pengakuan tanah masyarakat hukum adat dalam berbagai ketentuan hukum secara nasional, tanpa diikuti dengan perlindungan hukum memadai oleh pemerintah dan pemerintah daerah, bukan berarti masyarakat hukum adat Ternate beserta tanah adatnya telah lenyap atau hilang, namun sejak jaman dahulu bahkan sampai saat ini, eksistesinya semakin menguat dan dihormati oleh masyarakat hukum adat. Pada saat masyarakat masih sederhana, penguasaan tanah dilakukan secara bersama anggota masyarakat dibawah penguasaan pemuka adat yang disebut Momole/Soanang (pimpinan adat pada saat itu). Penguasaan tanah dilakukan sebagai pemberian leluhur yang perlu dihormati dan dipelihara. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dilakukan sekedar untuk menunjang kehidupan, schingga bila tanah tersebut tidak dimanfaatkan dengan baik dan terdapat tindakan warga masyarakat merusak sumberdaya alam yang dimiliki, konsekuensinya diberikan sangksi oleh masyarakat.

4. Eksistensi hak atas tanah dikenal pada masyarakat hukum adat Ternate, terdiri atas hak bersifat tetap dan merupakan sumber dari hak-hak lainnya seperti *aba kolano/raki kolano, aba soa,* dan *aba cocatu,* dan bersifat sementara. Dilihat dari sifat kepemilikan, maka *aba kolano* dan *aba soa* digolongkan hak bersama (komunal) dari warga masyarakat hukum adat. Sedangkan hak bersifat individu terdiri dari *aba cocatu, hak tolagunii, bak safa, bak rububanga* dan hak *Jurame.* Semua hak-hak individu bersumber dari hak bersama, yang ditandai berdasarkan batas- batas alam sesuai dengan hukum adat yang berlaku. Bila terjadi sengketa hak dan batas tanah antar masyarakat hukum adat, diselcsaikan mclahii mckanisine adat, walaupun ada yang ineinilih unluk diselcsaikan mclahii jalur hukum formal (pengadilan). Pilihan hukum ini juga dilakukan, bila sengkeia tanah dengan melibatkan warga yang bukan masyarakat hukum adat. Penga- wasan alas hukum adal tanah dan pcnyelesaian sengkeia dilakukan olch pemangku adal, seperti *Jogugu* (perdana menleri) serta kepala *soa* (sangaji dan fanyira). Dengan demikian, ciri-ciri hak alas tanah masyarakat adal Ternate yakni : (1) terdapai sumberdaya alam (tanah, hutan, tambang, air,) yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat; (2) dimiliki dan atau dikuasai oleh sekelompok orang atau individu; (3) dikerjakan secara tetap maupun berpindah pindah dalam wilayah hukumnya; (4) secara turun temurun masih berada di lokasi daerah tersebut, atau telah diambil oleh pemerintah atau investor; (5) mcmpunyai tanda-tanda fisik berupa, ladang/kebun, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah-ruinah adat, bahasa daerah; (6) terdapai institusi adat yang mengatur penggunaan, dan pemanfaatannya; (7) memiliki norma yang disepakati bersama oleh masyarakat hukum

adat; (8) mempunyai bukti pemilikan baik secara tertulis, maupun melalui pengkuan oleh warga masyarakat; dan (9) menggunakan tanda batas tanah dengan pohon, batu, hutan dan sungai. Dengan demikian, eksistcnsinya telah memenuhi kriteria, adanya masyarakat hukum, ada wilayah, serta memilik hubungan hukum antara masyarakat dengan tenah, seperti yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999-

5. Keberadaan masyarakat hukum adat di sekitar lokasi pertamba- ngan, belum inenjamin akses mereka terhadap hasil yang diper- oleh, bahkan mereka dijadikan korban demi kepentingan pemerintah dan perusahaan dalam mengeksploitasi sumberdaya alam yang dimiliki. Belum ada kewajiban normatif yang meng- haruskan perusahaan pertambangan untuk melakukan pember- dayaan masyarakat, mengakibatkan timbulnya kesewenang- wenangan terhadap masyarakat. Dalam pandangan perusahaan, dana *community development* yang diberikan bukan merupakan kewajiban perusahaan atau hak masyarakat, akan tetapi pemberian tersebut dilakukan atas dasar belas kasihan, itupun tidak akan diberikan jika tidak ada tuntutan masyarakat. Konflik antara PT. NUM dan masyarakat di sekitar lokasi pertambangan disebabkan karena terjadi pengambilan tanah masyarakat tidak diikuti oleh pemberian ganti rugi yang memadai, terjadi pencemaran lingkungan, masyarakat lokal kurang terakoinoclir sebagai tenaga kerja dalam perusahaan PT. NUM, serta adanya tuntulan hak penambangan rakyat. Perusahaan dianggap kurang meinberikan kontribusi secara langsung kepada masyarakat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, keberadaan perusahaan tidak menjamin adanya perlindungan hukum bagi masyarakat di sckitar lokasi penambangan. Dana *community development* yang diberikan untuk kebutuhan masyarakat telah disalahgunakan oleh aparat desa. Pemanfaatannya tidak transparan serta kurang mem- pertimbangkan kebutuhan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Podgorecki. *Publik Opinion on Law.* C.M. Campgell *el.al* (eds) *Knowledge and Opinion about law,* London, Martin Roberstson, 1973

A J. Beverhuis# Mr. A.H.C. Gieben, *Het Gouvemement derMolukken,* (Batavia: Weltevreden, 1929)

Alxlon Nababan, *Pengelolaan Suniberdaya Alam lierbasis Masyarakat Adat, Tantangan dan Peluang,* Makalah disajikan dalam "Pelatihan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah", Pusat Pengelolaan Lingkungan Hidup, IPB-Bogor, 5 Juli 2002

Abdurahman, *Hak Masyarakat Adat Di Kalimantan Timur,* Makalah disajikan dalam semiloka tanah adat di Indonesia dan permasalahannya. Pusat Studi Unika Atmajaya Jakarta dan Pusat Penelitian dan pengembangan Pertanahan BPN, Ciawi 3-5 September, 1996

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum: Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis,* Toko Agung Tbk, Jakarta, 2002

Achmad Sodiki, *Eksistensi Hukum Adat; Konseptualisasi, Politik Hukum dan Pengembangan Pikiran Hukum sebagai Upaya Perlindungan Hak Masyarakat Adat.* Disampaikan pada seminar Eksistensi Hukum Adat dalam Politik Hukum di Indonesia. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2004

Achmad Sodiki, *Kebijakan Suniberdaya Alam dan Implikasijuridisnya Pasca-TAPMPK No IX/MPR/2001 dan KeppresNo. 34 Tabun 2003,* makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional *"Eksistensi dan Kewenangan BPNPasca-Keputusan Presiden No. 34 Tabun 2003* Malang

Achmad Sodiki, *Masalah Konflik Peraturan Perundang-Undangan dan Konflik di lapangan Agraria dan Usulan Penanganan- nya* (Mencari Format Penanganan Konflik Agraria dalam rangka Implementasi TAP MPR No: IX/MPR/2001), Makalah disampaikan sebagai Penanggap Utama dalam Seminar Nasional Strategi Pelaksanaan Pembaharuan Agraria, 26 September 2002

Achmad Sodiki, *Penataan KepemUikan Hak Attis Tanab ch Daerab Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum).* Disertasi, Program Pasca Sarjana Univcrsitas Airlangga, Surabaya, 1994

Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria; Uniuikasiataukab PluraUsme Hukum.* Arema Hukum Nomor. 8 Tahun 3, Fakultas 1 lukum Universitas Brawijaya, 1999

Ade kamal uddin *(etai), Ternate Bandarjalur Sultera Lintas,* Ternate, 2001 Adimiharjo Kusnaka, *Hak Sosial Budaya Masyarakat Adat,* dalam *Menggugat Posisi Adat terbadap*

Negara. Jakarta: Lcmbaga Studi Persdan Pembangunan, 1999

Agum Gumelar, *Kebijakan Agraria/Pertanahan dari Perspektif Pertahanan dan Keanianan dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia,* dalam Brahmana Adhie dan Hasan Basri (ed.),"Reformasi Pertanahan: Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, I lan- kam, Teknis, Agama, dan Budaya" Mandar Maju, Bandung, 2002.

Atashentlarlini Habsjah, Ai Lien Diao, dan Rianto Adi. *Pola Penguasaan Tanah Masyarakat Tradisional dan Problema Pendaftaran Tanah, Studi: Kasus di Sumatera Barat, Kalimantan Tengab, dan Nusa Tenggara Barat* (Laporan Penelitian Volume II), Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atma Jaya Ixrkcrja- sama dengan Badan Pertanahan Nasional, 1998.

Azyumardi Azra, *(ed), Perspektif Islam di Asia Tenggara.* Yayasan Obor, Jakarta, 1989

B. Malinowski, 1959. *Crime and Costom in Savage Society.* Paterson N.J, Littlefield, 1959

B. Schrieke. *Indonesians Sociological Studies.* Vol. 2 Part One. W. van Hoeve-The Hague. 1955.

B. Soelarto, *Sekelumit Monografi Daerah Ternate.* Penerbit, Proyek Pengembangan Media Kebudayaan Ditjen Kebudayaan Departemen Pendidikan & Kebudayaan Republik Indonesia, (tanpa tahun)

B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanab Indonesia,* Toko Gunting Agung, Jakarta, 2005

Baharuddin Lopa, *Etika Pembangunan Hukum Nasional,* Artijdo Alkostar (ed.) *Identitas Hukum Nasional.* Yogjakarta, 1997

Bocdi Harsono, *Hukum Agraria Nasional, Sejarab Pembentukan Undang-Undung Pokok Agraria, Isi dun Pelaksanaannya,* Jambalan, Jakarta, 2003

Bocdi Harsono, *Penggunaan dan Penerapan Asas-asas Hukum Adat pada Hak Milik Atas Tanab.* Kertas kcrja pada simposium Hak Milik Alas Tanah menurut UUPA yang diselenggarakan BPHN, Bandung, 1983

Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat Sualu Pengantar.Jakana.* Pradnya Paramita, 1994

Crap, P. van der. *Gescbiedenis van Ternate, in Temataansche en MaleiscbeTekst, Bescbreven door den Temataan Naidab, met Vertaling en Aantekeningendoor.* P. A. van der Crab. BKI jilid 26 No 2, 1878

Daniel S. Lev, *Hukuni dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubaban,* Cel I, LP3S,Jakarta, 1990

Des Alwi, *Sejarab Maluku, lianda Naira, Ternate, Tidore, dan Ambon,* Dian Rakyat, Jakarta, 2005

Djoko Suryo, *et.al., Bulan Sabit di bawab Rerimbunan Cengkib,* Laporan Penelilian,

Yogyakarta Univ. Gajah Mada, 1992-1993

F. S. A. de Clercq, *Bijdragen tot de Kennes der Residentie Ternate,* Brrill, Leiden, 1890

F.D. Holleman, *Het Adat Grondenrecht van Ambon en de Deliasers,* 1923

Faisal Burhani K.E *Hukum dan Kelenibagaan Adat- Menciptakan Ketentraman dan Kedamaian.* 29 Okiober 2003. www.damar.or.id. diakses langgal 5 Maret 2004.

Fakultas Hukum UGM, *Laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat ke dalarn Yuridiksi UUPA,* Depdagri-FH UGM, 1978.

Francoise Valentijn, *Oud en Niuw Oost Indien, vol I Bescbrijving der Moluccas,* Dordrecht. Amsterdam, 1724

Graaf, H.J. de., *Gescbiedenis van Ambon en de Zuid Molukken.* Franeker Wener BV, 1977

Gunawan Wirandi, *Tonggak-Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia,* dalam *Prinsip-Prinsip Reformasi Agraria, Jalan Pengbidupan dan Kemakmuran Rakyat,* Lapera Pusiaka Utama, Jogyakarta, 2001

11 LA. Hart, *TbeConcepofLatv.* Tlie Oxford University Press, London, 1972

H. M.G. Ohbrellah, *Hukum Adat Mengenai Tanab dan Air di Ptdau Ambon dan Sumhangannya terbadap Pembangunan Hukum Agra ria National (UUPA) dan Undang-Undang Lainnya.* Disertasi Program Pascasarjana-Unhas, 1993

Hero Nugroho, *Reformasi Politik Agraria Metin tjudkan Pemberdayaan Hak-HakAtas Tanab,* Brahmana Adhie dan 1 Lasan Basri (cd.). *Reformasi Pertanaban, Pemberdayaan Hak-HakAtas Tanab Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Aga ma dan Budaya.* Mandar Maju. Bandung., 2002,

Hilman Hadikusuma, *Hukum Perekonomian Adat Indonesia.* Penerbit. Citra Adilya bakti, Bandung. 2001

Holleman, F.D. 1923- *Het Adat Grondenrecbt van Ambon en de Deliasers.*, dalam Soplantila, H.M. *el.al Pola Penguasaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanab Secara Traditional,* Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1992

I. Nyoman Nurjaya, *Magertari: Studi Katus Pola Hubungan Kerja Penduduk Setempat Dalam Pengusabaan Hutan.* (Disertasi) Program Pascasarjana -UI. 2001

Ikhsan Malik, *Menyeinibang Kekuatan, Piliban Strategis Menyelesai- kan Konflik Atas Sumber Daya Alam.* Yayasan Kemala. Jakarta, 2003

Imam Ruchiyai, *Politik Pertanaban Sebelum dan Sestidab Berlakunya UUPA,* Alumni, Bandung, 1992

Iman Sanloso, *Bagaimana Seharusnya Kita Mengbormati Hak Masyarakat Hukum Adat,* Buletin Triwulan Kabar Sanggabuana, Edisi Khusus 2007. *RMI-Tbe Indonesia*

Institute for Forest and Environment.

Iman Sudiyat, *Asas-Asas Hukum Adat Bekal Pengantar,* Liberty, Yogyakarta, 1994

J. J.M. Wuisman. *Metode Penelitian limit Sosial.* PP1IS Universiias Brawijaya, Malang, 1991

Jatam, Lembaran Fakta PT. NHM/newerest Mining di Halmahera, 2004, www.jatam.or.id diakses pada tanggal 20 Januari 2006.

L. Nader dan H.F. Todd,. *Tbe Disputing Process Latu in ten Societies.* Colombia University Press, New York, 1978

Laboratorium Pancasila IKIP .Malang, *Pengertian Pancasila alas Dasar UUD 1945 dan Ketetapan MPK.* Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Malang, 1979, p. 50.

Leonard J. Andaya, *11>e World of Maluku-, Pastern Indonesia in the Parly Modern Period,* Univ. Hawai Press. Honolulu, 1993

Lexy J. Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif.* Remaja Rosdakarya, Bandung. 1994

M. Shaleh Putuhena, *Proses Perluasan Agama Islam di Maluku Utara,* dalarn Ade Kamaluddin. *et al.* (cd.), *Ternate Bandar Jalur Sutra,* Limas, Ternate, 2001.

M.C. Rickfels.1994. *Sejarah Indonesia Modem.* Gajah Mada Univ. Press, Yogyakarta, 1994

Made Sadhi Astuti, *Pemidanaan Terhadap Anak Sebagai Pelaku Tindak Pidana,* IKIP Malang, 1997

Maria Kaban. 2004. *Keberadaan Ilak Masyarakat Adat alas Tanah di Tanah Karo.* Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Universitas Sumatera Utara. Medan.

Maria Rita Ruwiastuti, *"Pembaruan Hukum dalam Perspektif Indigenous Peoples: Promosi Hak Menentukan Nasib Sendiri sebagai Dasarbagi Konsep Pengakuan Holistk dalam Hukum Nasional Indonesia,* Makalah pada Seminar Pembaruan Hukum Agraria, Konsorsium Pembaruan Agraria, tanggal 29- 30 September 1997

Maria S. Sumarjono, *Tanah dalam Prespektif Hak ekonomi,* Sosial dan Budaya, Kompas, 2008

Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan; Antara Regulasi dan Implementasi,* Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001.

Mertua Sirait, dkk, *Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Adat dalam mengelola Sumberdaya Alam diatur.* Dalam Kajian Kebijakan hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia Suatu Refleksi pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah. Seri Kebijakan I, INCRAF, P3AE-UI dan LATIN, Jakarta, 2001

Moch. Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lenibaga Untuk Menyelesaikan Sengketa Dalam Masyarakat.* (Disertasi) Universitas Airlanggga, Surabaya. 1997

Mochtar Kusumaatmadja. *Kerangka Penegakan Hukum Nasional.* Alumni, Bandung,

1995

Moh. Koesnardi clan Bintan R. Saragih. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurul Sislem Undang-Undang Dasar 1945.* Gramedia, Jakarta. 1989

Moh. Koesnoe, *Catalan-Catalan Terbadap Hukum Adat Dewasa Ini.* Airlanga University Press, Surabaya, 1979

Moh. Kocsnoe, *Hukum Adat; dalam Alam Kemerdekaan Nasional dan Soalannya Mengbadapi Era Globalisasi.* Ubhara Press. Surabaya, 1996

Moh. Mahfud MD, *I nip lenient as i Eungsi Sosial Hak Atas Tanab dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat; Upaya Penataan dan Pengaturan Kembali Pemilikan dan Penguasaan Tanab, dalam Refomiasi Pertanaban. Pemberdayaan Hak-bakAtas Tanab Ditinjau dari aspek Hukum, Sosial, Politik, Ekonomi, Hankam, Teknis, Agama, dan Budaya,* CV. Mandar Maju, Bandung, 2002.

Muchsin, *Kedudukan Tanab Ulayat Dalam Sislem Hukum Tanab Nasional,* dalam Varia Pcradilan Tahun XXI No. 245 April 2006. Ikahi, Jakarta, 2006

Mudaffar Sjah, *Sejarab Hukum Adat dan lingkungan Hidup Adat Ternate,* dalam Sukardi Syamsuddin & Basir Awal (ed), *Maluku Kie Raba dalam Prespektif Budaya dan Sejarab Masuknya Islam,* HPMT Press, Ternate, 2005

Munir Fuady,. 1999. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik* (buku ke dua). Citra Aditya Bakti. Bandung

Nasution, S. *Metode Penelitian Naturalistik-KualitatifT^xsiio,* Jakarta. 1996

Niklas Luhmann *"The Self Reproduction of lau> and its Limit?* dalam Gunther Teubner, *(ed), Dilemma of law in the Welfare State,* New York, 1988

Noer Fauzi. *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraris Indonesia,* Insist Press, KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999-

Otje Salman R, *Rekonsptualisasi Hukum Adat Kontemporer,* Alumni, Bandung, 2002

Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer.* PT. Alumni, Bandung, 2002

Owen J. Lynch and Kirk Talbott. *Balancing Acts: Community-Based Eorest Management and National law in asia and the Pacific.* Work Resources Institute, 1995

Parainita, S. Abdurahman, *et al., Bunga Rampai Sejarab Maluku,* Lembaga Penelitian Sejarah Maluku. Jakarta, 1973

Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim. 1993. Sendi-Sendi Hukum Agraria. Pencrbil Ghalia Indonesia.

R. Roestandi Adiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia,* NV. Masa Baru, Bandung, (cetakan kedua) 1962

Ricardo Simarmata. *Menyongsong Berakhintya Abad Masyarakat Adat: Resislensi Pengakuan Bersyarakat,* Makalah untuk disajikan dalam "Pelatihan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah". Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, IPB. 5 Juli 2002

Richard Howitt *et al.* ‘ Resources, Nations and Indigenous Peoples”, dalain *Resources, Nations and Indigenous Peoples: Case Studies from Australasia, Melanesia and Southeast Asia,* Richard Howitt *et alfEds),* Oxford University Presss, Melbourne, 1996

RKM Masinambaow, (cd), *Halmahera dan Raja Empat,* Majalah Ilmu- llmu Sastra Indonesia, jilid VIII (no 3) Bharata, Jakarta, 1980

Saleh Putuhcna, dalain Djoko Suryo, *et.al., Agama dan Perubahan Sosial, Studi ten tang Hubungan Antara Islam, Masyarakat, dan Struktur Sosial Politik Indonesia,* PAU-SS-UGM. Jogjakarta., 1993

Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial, dasar-Dasar dan Aplikasi.* RajaGrafindo Persada. Jakarta, 1995

Sanapih Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi.* YA3, Malang. 1990

Sandra Moniaga, *Hak-bak Masyarakat Adat dan Masalab serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia.* Artikel utama dalain Jurnal WACANA HAM, Media Pemajuan Hak Asasi Manusia, Nomor. 10/Tahun 11/12 Juni 2002, Jakarta.

Saoerjono Sockanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Nomiatif, Suatu Tinjauan Singkat,* Rajawali Pres, Jakarta, 1995

Satjipto Rahardjo, *58 Tabun Negara Hukum Indonesia,* Negara Hukum, Proyek Yang Belum Selesai, 2003- www.kompas.com. Akses tanggal 20 Maret 2004

Satjipto Rahardjo, *Hukum Adat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, Persepsi Sosiologis,* Makalah dalam Lokakarya Na- sional Inventarisasi Masyarakat Adat, Kerja Sama Mahkamah Konstitusi, Komnas HAM, Depdagri, 4-6 Juni 2005, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, *limit Hukum.* Pencil>it Alumni, Bandung, 1986 Soebckli dan Tamara, *Kumpidan Putusan Mabkamab Agung*

Mengenai Hukum Adat, Gunung Agung, Jakarta, 1961

Soedargo Gautama dalam Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik Per- kenibangan Hukum Di Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta, 1994.

Soedikno Mertokusumo, *Mengenai Hukum,* Liberty, Yogyakarta, 2002 Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar limit Hukum.* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

Soekanto dan Soerjono Soekanto. *Pokok-Pokok Hukum Adat.* Alumni, Bandung, 1978

Soekanto, *Het Getvas in Indonnesie Religius Adatrecbtelijk liescbouivd, Gedmkt Te Ceidenbij in Dubaeldeman,* Leiden, 1933

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *"Penelitian Hukum Normat if: Suatu Tinjauan Singkat".* Rajawali Press. Jakarta. 1995

Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia* (Cetakan ke 5) Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Soeryono Soekoanto, *Hukum Adat Indonesia,* Rajawali Press, Jakarta, 2002

Soetandyo Wignyosoebroto, *Pokok-Pokok Pikiran tentang Empat Syarat Pengakuan Eksistensi Masyarakat Adat,* Makalah dalam Lokakarya Nasional Inventarisasi Masyarakat Adat, Kcrja Sama Mahkamah Konstitusi, Komnas HAM, Depdagri, 4-6 Juni 2005, Jakarta.

Solly Lubis, *Masalab-Masalah Hukum dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah,* Makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI di Denpasar, 14 - 18 Juli 2003-

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional.* Penerbit Alumni, Bandung, 1991

Syahrinsad Woworuntu, 1996. *SekelumitKisab Hidup Rini Wawonmtu,* (tanpa penerbit) Jakarta., dalam Irza Anita Djafar

Syahyuti, *Nilai-Nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia,* Jurnal Forum Penelitian

Agio Ekonomi, Volume 24 No. 2, Juli 2006

Syamsul Rizal. *Kebijaksanaan Agraria Sebelum dan Sesudah Keluarnya UUPA.* Fakultas Hokum Bagian Hukum Perdata, Universitas Sumatera Utara. Medan, 2003.

Ter 1 laar, zlsos-Asas *dan Susunan Hukum Adat,* (Terjemahan K.Ng. Soebakti Poespono). Cetakan ke-13, Pradnya Paramita, Jakarta, 2001

Ter Haar. *Het Adatrecbt van Indie in wetenscbap, praktijken onderwijs,* dalam Moh. Koesnoe, 1937

Theo Huijbers, *Eilsafat Hukum Dalam Lintas Sejarab,* Kanisius, Yogyakarta, 1982

Thomas Forest, *A Voyage to New Guinea and the Moluccas, 1774- 1776,* (Kuala Lumpur: OHP, 1996).

Toto Sumiyoto, dalam, " *Workshop Supervisi dan Evaluasi Pengaturan Kewenangan "yang diselenggarakan oleb Departemen Dalam Negeri* di Jakarta, 22-24 Oktober 2002. www.bpn.go.id p.l

UU No . 5 Ttahun I960 tentang Kctentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Valentijn F.» *Ouden Nieuw Dost Indie, Bescbrijving derMoluccas,* vol I. Dordrecht, Amsterdam, 1724.

Valentijn, Francoise. *Oud-en Nieuw Oost-Indien.* Vol I, Beschrijving der Molucsas, Dordrecht. Amsterdam., 1726.

ValerineJ.L. Kriekhoff., *Kedudukan Tanab Dati Sebagai Tanab Adat di Maluku Tengab, Suatu Kajian dengan Menianfaatkan Pendekatan Antropologi Hukum.* Fakultas Pasca Sarjana-Ul, Jakarta, 1991-

Van Fraassen, *Types of social political Structure in North Halmabera History* dalam EKM. Masinambouw (ed), *Halmabera dan Raja Enipat,* vol. I, Jilid VIII (no.3).

van Vollenhoven, *Ichtisar lengkap De Indonesier en zijn grond jilid 1 (terjemaban Soewargono).* Yayasan Badan penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1956

W, Friedmann, *Legal Theory,* Stevens & Sons Limited, London, I960

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Uumum Babasa Indonesia,* PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1982

www.jkpp.org

www.landpolicy.or.id.

GLOSARIUM

Aanslag biljet : Surat penctapan pajak.

Adatrecbt : Senina aturan tingkah laku yang berlaku bagi orang-orang pribumi dan orang-orang timur asing yang mcmpunyai upaya paksa dan aturannya tidak dikodifikasi. Kcputusan tcrsebut dituangkan di dalam keputusan-keputusan yang mcmpunyai hubungan struktural dengan nilai dan tatanan inasyarakat yang bersangkutan dari para pcnguasa adat.Sumber hukum adat ***Brechts broti):*** Kebiasaan dan adat istiadat yang berhubungan dg tradisi rakyat; kebudayaan tradisi rakyat; ***Ugeran-ugeran*** yang langsung timbul sebagai pernyataan kebudayaan orang Indonesia asli (pernyataan rasa keadilan dim hubungan pamrih); dan perasaan keadilan yang hidup dalam hati nurani rakyat.

Agraria : Berhubungan dengan tanah.Asal dari bahasa latin ***ageragrarins*** (artinya: ladang -perladangan; sebidang tanah - mengenai persawahan; pedusunan - pertanian sebagai lawan dari kota dan perumahan). ***Lex agraria*** artinya undang-undang pertanian atau undang-undang agraria. Ruang lingkup agraria dalam UUPA meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang ada di dalam- nya, yang penggunaannya ditujukan untuk kesejahtera- an rakyat, terutama rakyat tani (Penjelasan Umum UUPA).

Agrarisch Eigendom : Hak milik atas tanah dari golongan penduduk Bumi Putera yang menyamakan dirinya dengan golongan Eropa (pada masa pemerintahan Hindia Belanda) atau konversi dari tanah hukum adat, milik perorangan atau yang ada hak perorangan pada hak ulayat, menjadi agrarisch eigendom. Setelah berlakunya UUPA Agrarisch Eigendom dikonvcrsi menjadi Hak Milik, kecuali subjeknya tidak memenuhi syarat (Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA).

: Adalah hak atas tanah atau areal.

Aba : hak (tanah rakyat) adalah perkebunan sagu yang di- budidayakan perorangan untuk jaminan pangan keluarga dan keturunannya. ***Aba bala Aha bala.*** merupakan ***prival*** bezif dan dapat dijadikan dusun untuk diwariskan.

Aba cocalu, : Hak Individual. Adalah hak yang diperoleh seseorang atas tanah, yang hampir mendekati hak ***eigendom*** menurut hukum perdata barat, kecuali bahwa ***soa*** berhak mcnolak bila ***aha cocam*** itu dipindah-tangankan pada orang asing.

Aha kolano : hak sultan atas suatu areal tanah yang ditanami tanaman sagu.

Aha Soa : (hak marga) adalah hak bersama (ulayat) yang diberi-

kan kepada suatu komunitas yang secara hukum tala ne- gara adat diakui wilayah hukum dan teritorial soa nya.

Adat se atorang : Hukum dasar yang harus dipatuhi dan disusun menurut kebiasaan yang dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat. Artinya adat yang bersendikan aturan.

Anerkennungstheorie : (Teori Pengakuan), hukum mcmpunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.

Anormative closed system : sistem hukum merupakan suatu sistem yang normatif tertutup.

Balakusu se Kano-kano : selain masyarakat adat yang mayoritas beragama Islam ***{balakusti)*** terdapat masyarakat adat non-muslim ***{kano-kano)*** lainnya yang hidup berdampingan secara damai dan tentram.

Beschikkingsrecht: Hak ulayat

Bumi : Meliputi permukaan bumi, tubuh bumi di bawahnya serta yang berada dibawah air (pasal 1 ayat 4 UUPA). Pengertian bumi ini berarti tanah permukaan bumi sampai magma, hasil tambang, gas dan material yang lainnya.

Ciuniunihi : Potong ***(Cukur)*** rambut.

Conservation : Konservasi. Konservasi berasal dari kata ***"conservation" {con-togethcr, servare-keefVsave),*** yaitu mengenai upaya memelihara yang dipunyai secara bijaksana. Konservasi dapat dipandang dari segi ekonomi (menghasilkan sumber daya alam untuk sekarang) dan dari segi ekologi (alokasi sumber daya alam untuk sekarang dan masa yang akan datang). Orang pertama yang mengemukakan tentang konsep konservasi adalah orang Amerika, Theodore Roosevelt (1902). Merujuk pengertiannya, konservasi didefinisikan dalam beberapa batasan sebagai berikut:

1. Konservasi adalah mcnggunakan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam jumlah yang besar dalam waktu yang lama ***{American Dictionary)-,***
2. Konservasi adalah alokasi sumber daya alam antar waktu (generasi) yang optimal secara sosial (Randall, 1982);
3. Konservasi merupakan manajemcn udara, air, tanah, mineral kc organisme hidup tcrinasuk manusia, se- hingga dapat dicapai kualitas kehklupan manusia yang meningkat. Tcrinasuk dalam kegiatan manajcmcn adalah survei, penelitian, administrasi, preservasi, pendidikan, pemanfaatan dan latihan (IUCN, 1968);
4. Konservasi adalah managemen penggunaan biosfer oleh manusia sehingga dapat memberikan atau me- menuhi keuntungan yang besar dan dapat diperba- harui untuk generasi yang akan datang (WCS, 1980).

Cognitive open system : Sistem hukum dapat pula merupakan sistem yang kognitif terbuka.

Comunal bezit : Hak menguasai yang ada pada masyarakat.

Conflict : Konflik; penentangan. Kata “Konflik" dalam bahasa Indo nesia berasal dari kata kerja Latin ”con/igerr’’yangberarti saling mcmukul. Secara sosiologis, konfiik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kclompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Secara terminologis, konflik adalah suatu bentuk hubungan interaksi seseorang dengan orang lain atau suatu kelompok dengan kelom- pok lain, dimana masing-masing pihak secara sadar, ber- kemauan, berpeluang dan bcrkemampuan saling melaku- kan tindakan untuk mempertentangkan suatu isu yang diangkat dan dipermasalahkan antara yang satu dengan yang lain berdasarkan alasan tertentu.

Horizontal conflict : Konflik horizontal. Konflik horisontal adalah suatu hubungan interaksi vertikal (antar kelas sosial) yang memanfaatkan secara sengaja menciptakan konflik horisontal, dan atau sebaliknya suatu konflik horisontal yang memanfaatkan/secara sengaja menciptakan konflik, sebagai kamuplase atau cara untuk mendukung terwujudnya tujuan atau kondisi yang dikehendaki. Menurut Dahrendorf, konflik dibedakan menjadi beberapa macam: korflik antara atau dalam peran sosial (intrapribadi), misalnya antara peranan-peranan dalam keluarga atau profesi (konflik peran (ro/e)); konflik antara kelompok-kelompok sosial (antar keluarga, antar gank); konflik kelompok terorganisir dan tidak terorganisir (polisi melawan massa); konflik antar saluan nasional (kampanye, perang saudara); konflik antar-atau tidak antar-pemcluk agama; konflik antarpolitik.

conflict of interest: Konllik kcpcntingan.

conflict of tellies : Konllik nilai.

conflict of norms : Konllik norma.

Contention : (Konvensi; Perjanjian Iniernasional). Perjanjian Inlemasio- nal adalah perjanjian, dalam beniuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum iniernasional yang dibuat secant tertulis scrta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Istilah ini digunakan unluk menyebut ins- trumen resmi yang bersifat multilateral. Perjanjian inter- nasional adalah semua perjanjian yang dibuat oleh negara sebagai salah satu subjek hukum iniernasional, yang diaiur oleh hukum iniernasional dan berisi ikatan-ikatan yang mempunyai akibat-akibai hukum. Bentuk-bentuk perjanjian iniernasional adalah sebagai berikut.

1. Traktat ***(.treaty)***
2. Konvensi ***(convention)***
3. Perseiujuan ***(agreement)***
4. Noia Kesepahaman ***(Memorandum of Understanding)***
5. Protokol ***(protocol)***
6. Piagam ***(charter)***
7. Deklarasi ***(declaration)***
8. ***Final Act***
9. Kescpakatan ***(arrangement)***
10. Pertukaran Nota ***(exchange of notes)***
11. Risalah yang disepakati ***(agreed minutes)***
12. ***Summary Record***
13- ***Process Verbal***
14. ***Modus Vivendi***
15- ***Letter of intent***

de facto : Berdasarkan pertimbangan fakta. ***De facto*** adalah ungkapan dalam Bahasa Latin yang berarti "pada kenyataannya" atau "pada praktiknya". Istilah ini biasa digunakan sebagai kebalikan dari ***de jure*** (yang berarti "menurut hukum") ketika orang mengacu kepada hal-hal yang bcrkaitan dengan hukum, pemerintahan, atau hal-hal teknis (seperti misalnya standar), yang ditemukan dalam pengalaman sehari-hari yang diciptakan atau berkembang tanpa atau berlawanan dengan peraturan. Bila orang sedang berbicara tentang suatu situasi hukum, ***de jure*** merujuk kepada apa yang dikatakan hukum, semcntara ***de facto*** merujuk kepada apa yang terjadi pada praktiknya. Istilah ***de facto d^pM*** pula digunakan apabila tidak ada hukum

atau standar yang relevan, tctapi sebuah praktik yang lazim sudah mapan dan diterima, meskipun mungkin tidak sepenuhnya bcrsifat universal.

de jure : Berdasarkan pertimbangan hukum. ***De jure*** (dalam Bahasa Latin Klasik: ***de iure)*** adalah ungkapan yang berarti "berdasarkan (atau menurut) hukum", yang dibedakan dengan de facto, yang berarti "pada kenyataannya". Istilah ***de jure*** dan ***de facto*** digunakan sebagai garni “pada prinsipnya” dan "pada praktiknya", ketika orang menggambarkan siluasi politik. Suatu praktik dapat terjadi ***de facto,*** apabila orang menaati suatu kontrak seolah-olah ada hukum yang mengaturnya meskipun pada kenyataannya tidak ada. Suatu proses yang dikenal sebagai “desuetude" dapat memungkinkan praktik- praktik ***de facto*** menggantikan hukum-hukum yang sudah ketinggalan zaman. Di pihak lain, suatu praktik mungkin tercantum di dalam peraturan atau ***de jure,*** sementara pada kenyataannya tidak ditaati atau diikuti orang.

Domein verklaring : “Semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan, bahwa itu eigendomnya adalah tanah domcin atau milik Negara." Jadi, Pemyataan Domein ini mempunyai fungsi sangat penting sebagai: (a) suatu ***landasan*** untuk pemerintah supaya dapat memberikan tanah dengan hak- hak Barat, seperti ***bakeigendom, hakerfpaebt, bakopstal*** dan lain sebagainya, (b) ***pembuktian*** pemilikan tanah. Kalau ada seseorang yang mengakui bahwa sebidang tanah adalah hak eigendom-nya, orang itu diwajibkan untuk membuktikan hak ini.

Dualisme Hukum Agraria : Dualisme hukum agraria di Indonesia adalah berlakunya dua macam sistem hukum dalam penataan keagrariaan, yakni hukum agraria adat dan hukum agraria barat. Dualisme hukum agraria ini baru berakhir setelah berlakunya UUPA yakni sejak tanggal 24 September i960 dan sejak itu untuk seluruh wilayah Republik Indonesia hanya ada satu hukum agraria, yaitu hukum agraria berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun I960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria atau UUPA.

Eingendom : Suatu institusi Tanah Milik golongan Eropa maupun golongan Timur Asing (golongan non-Bumi Putera) pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Hak ***Eigendom*** adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu

dengan kedaulatan yang penuh. Hak milik pada masa pemerintahan Hindia Belanda, yang subjeknya

golongan penduduk Eropa atau Timur-Asing. Hak ***Eigendoni*** dikonversi inenjadi Hak Milik, kecuali subjeknya tidak memenuhi syarat (Peraturan Konversi UUPA). Jika hak Eigendom dimiliki oleh Pemerintah Negara Asing, yang dipcrgunakan untuk kepeiiuan nitnah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, dikonversi inenjadi Hak Pakai, yang lama waktunya selama digunakan untuk kepentingan tersebut (Pasal 1 No. 2 Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA).

Erfpacht : Hak adalah hak sewa tanah yang dapat diwaris-kan. Suatu hak kebendaan untnk menikmati sepenuh- nya akan kegunaan suatu barang tak bergerak milik orang lain, dengan kewajiban akan membayar upeti Tahunan kepada si pemilik sebagai pengakuan akan kepemili- kannya baik berupa uang ataupun pendapatan atau hasil. Hak atas tanah untuk perusahaan kebun besar atau untuk pcrtanian kecil. Hak ***erfpacht*** untuk perusahaan kebun besar pada mulai berlakunya UUPA dikonversi menjadi Hak Guna Usaha, yang berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht, tetapi paling lama 20 tahun, sedangkan hak erfpacht untuk pertanian kecil hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria (Ketentuan-ketentuan Konversi Pasal III UUPA).

: Pengakuan.

Erkenning : Upacara mendaki puncak gunung.

Fere kie matubu : Kebiasan lama yang menjadi pegangan suku bangsa diatur menurut sendi ketentuan yang dilazimkan dalam masyarakat dan disesuaikan dengan jaman tanpa ada pertentangan.

Galib Se Likudi : Memungut hasil hutan atau hak menikmati

: Hak pakai.

Genotrecbt Gebruiksrecl*. : Hak atas permukaan bumi (tanah), yang berdasarkan hak menguasai negara, dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Hak atas tanah ini memberi wewenang pada pemegangnya untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan- perundangan yang lebih tinggi. (Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUPA). I lak Atas Tanah antara lain hak inilik, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah. hak memungut hasil hutan, hak-hak yang bersifat scmentara seperti hak gadai.hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian, scrta hak-hak lain yang ditctapkan dengan undang-undang (Pasal 16 UUPA).

Hak Atas Tanah

Heffingen : Pemberian kompensasi berupa pembayaran cukai.

Hierarkhi : (Tingkatan; berjenjang). Norma-norma hukum itu ber- jenjang-jcnjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rcndah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian setcrusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipothesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar ***(Grundnorm).*** Hierarki pcraturan perundang-undangan Indonesia, Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Pcraturan Perundang-undanga, mulai tingkatan tcrtinggi sampai terendah, adalah sebagai berikut.l. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 19452. Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 3. Peraturan Pemerintah (PP) 4. Peraturan Presiden (Perpres)5. Peraturan Daerah (Perda), yang secara berturut-turut yaitu: a. Perda Provinsi b. Perda Kabupaten/ Kota c. Peraturan Desa

Indigenous peoples : Suku-suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya, dan ekonominya berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain. Atau suku-suku bangsa yang telah mendiami sebuah negara sejak masa kolonisasi yang memiliki kelembagaan ekonomi, budaya dan politik sendiri. ***Indigenous peoples yang*** diteqemah- kan ‘masyarakat adat" mempunyai ciri-ciri sebagai berikut. ***Indigenous people can be indentified in particular geograpi incal areas by the presense in varying degrees of thefollowing characteristics: Close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas; Self identification by the other as member of a district cultural group; An indigenous language often different from the national language; Presence of customary sosial andpahtical institution; and Primary substance production.***

Inlandsch bezitreebt: Hak milik adat.

Isiiadat Se Kabasarang : Lembaga acini dengan kckuasaannya mcnurut ketentuan adat yang berlaku dijunjung linggi sebagaimana menjaga martabat orang Ternate.

Jacbtrec : Hak berburu.

Jo Kalem ; Penyelesaian masalah-masalah perdata maupun pidana, dalam struktur masyarakat adat, diselesaikan oleh I lakim Agung Pcradilan Adat yang disebut Kadi dan imam ageing.

Joko-kaba : Upacara Injak tanah. Upacara yang soring dilakukan setelah pelantikan sultan, agar sultan terhindar dari ber- bagai masalah, dan mandat keselamatan dikemudinn hari.

Jou Kbalifab, Jou Kolano : Upacara penobatan Sultan.

Kolano : Raja.

Kaprecbt : Hak menebang pohon/hutan.

Kepemilikan Kolektif Hak Atas Tanah : Hak milik atas tanah secara kolektif tidak diatur dalam undang-undang karena pasal 10 UUPA menjelaskan, subjek hukum yang memiliki hak alas tanah adalah individu dan badan hukum. Tanah ulayat adat (suku) hingga kini masih mendekaii apa yang disebut dengan kepemilikan hak alas lanah kolektif, namun sepanjang pengambilan hasil serta pengelolaannya, hal terlihat khusus tanah adat (suku) jumlahnya tidak pemah berkurang. Karena hal ini tidak dapat dimungkinkan adanya hak individu alas tanah di wilayah tanah adat (suku).

Kololi kie : Upacara penghormatan dan pemujaan dilakukan dengan jalan mengelilingi gunung.

Legislator : Pembuat Undang-Undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dengan Prediden.

Legal Pluralism : (Pluralisme hukum). Pluralisme hukum sebagai suatu keadaan dalam suatu arena sosial yang di dalamanya lerdapat lebih dari satu sistem hukum ***(by legalpluralism 'I mean the presence in a social field of more (ban one legal order).***

Weak legal pluralism : (Pluralisme hukum yang lemah). Hukum adat hanya dapat berlaku, jika keberadaannya diakui oleh hukum negara. Pluralisme hukum yang lemah ***(weak legal pluralism) pada*** hakikatnya merupakan bentuk lain dari sentralisme hukum karena meskipun ada pengakuan pluralisme hukum, tetapi dalam praktik hukum negara dipandang sebagai hukum yang superior sementara hukum-hukum lain yang ada dalam masyarakat bersifat inferior yang sengaja diposisikan dalam hierarkhi (tingkatan) di bawah hukum negara.

Strong legal pluralism : (Pluralisme hukum yang kuai). Pluralisme hukum yang kuai ***(strong legal pluralism) sc\)enMny:*** menipakan sualu produk dari ilmuwan sosial yang mcncobn melakukan pengamatan ilmiah mengenai fakia sosial icniang adanya

kemajemukan tatanan hukum dalam semua kelompok masyarakai. Para ilmuwan tersebut akhirnya menyimpulkan bahwa semua hukum dalam masyarakai berkedudukan sama sehingga tidak ada hierarkhi aniara sistem hukum salu dengan lainnya, lermasuk aniara hukum negara dengan hukum lainnya yang ada di masyarakai. Menurut Irianio, dalam meng- ungkapkan ide pluralisme hukum yang kuai, Griffil meminjam leori ***living law*** dari Eugene Ehrlich yang menganggap bahwa aluran-aiuran hukum yang hidup dalam tatanan normat if, dikoniraskan dengan hukum negara.

Living law : Hukum yang hidup di masyarakai.

Masyarakai : Pengertian masyarakai adalah kumpulan manusia yang relalif mandiri, hidup bersama-sama dalam waklu yang cukup lama, linggal di sualu wilayah lertcniu, mempunyai kebudayaan sama serta melakukan sebagian besar kegiatan di dalam kelompok/kumpulan manusia tersebut.

Masyarakai Adai : Adalah kelompok masyarakai yang memiliki asal usul leluhur (secara lurun-temurun) di wilayah geografis lertcniu, serta memiliki sisiem nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, sosial dan wilayah sendiri.

Masyarakai Hukum Adai: Sekelompok orang yang lerikai oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kebcrsamaan tempai linggal ataupun alas dasar keiurunan (Pasal 1 No. 3 PermenegAgr/KBPN No. 5 Tahun 1999). Masyarakat-masyarakal hukum adai dapat menerima pelimpahan kewenangan hak menguasai Negara alas agraria, sekedar diperlukan dan lidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurui ketentuan-ketentuan Peraluran-Pemeriniah (Pasal 2 ayat (4)). Sekelompok orang yang hidup secara leralur, lunduk kepada hukumnya sendiri, mempunyai organisasi kemasyarakatan sendiri (kepala/ketua masyarakai adai dan pcmbantu-pembaniunya) dan mempunyai harta dan inmateriil.

Masyarakai Lokal : Kelompok Masyarakai yang menjalankan lata kehidupan sehari-hari berdasarkan kebiasaan yang sudah dilerima sebagai nilai-nilai yang bcrlaku umum ictapi tidak sepenuhnya berganiung pada Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil tertentu (UU No. 27 Tahun 2007 tcntang Pengclolaan Wilayah Pcsisir clan Pulau-Pulau Kecil)

Masyarakat tradisional : Masyarakat perikanan tradisional yang masih cliakui hak tradisionalnya dalam mclakukan kegiatan pcnang-kapan ikan atau kegiatan lainnya yang sah di daerah tertentu yang bcrada dalam pcrairan kepulauan sesuai dengan kaidah hukum lain internasional (UU No. 27 Tahun 2007 tcntang

Pengclolaan Wilayah Pcsisir dan Pulau-Pulau Kecil)

Membuka Hutan : Hak Membuka hutan dapat diartikan sama dengan mengclola hutan dalam arti luas, karena maksud dari pengclolaan hutan menurut Pasal 21 Huruf (b) UU No. 41/1999 tcntang Kehutanan berkenaan dengan pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan. Hutan yang tidak dapat dimanfaatkan secara simultan oleh masyarakat adalah hutan kawasan, seperti hutan lindung, suaka, dan hutan konservasi.

Memungut Hasil Hutan : Hak Masyarakat hukum adat berhak untuk melakukan pemungutan hasil hutan dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (Pasal 67 UU Kehutanan). Selain itu, masyarakat juga berhak memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan peraturan perundang- undangan (pasal 68(2) huruf (a) UU Kehutanan).

Menguasai negara: hak Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia (kewenangan publik). Melalui hak menguasai negara, negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang angkasa sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Kewenangan negara adalah (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaan; (b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subjek hukum tanah; (c) mengatur hubungan-hubungan hukum antara orangorang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.

Milik, Hak : Adalah hak turun temurun (ada selama pemilik hidup dan jika mcninggal dunia, dapat dialihkan kepada ahli waris), terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang alas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. Ada 3 hal dasar lahimya hak milik atas tanah, yaitu: 1) Menurut hukum adat; 2) Karena ketentuan UU; 3) Karena penetapan Pemerintah (pasal 22 UUPA). Hapus atau hilangnya hak milik atas tanah, adalah jika: 1) Menjadi tanah negara dapat terjadi karena: a. pencabutan

hak, b. dilepaskan dengan sukarcla, c. dicabut uniuk kepentingan umum, d. lanah ditelantarknn, c. dialihkan kcpada warga negara asing; (2) Tanahnya musnah.

Moloku Kie Raba : Pemimpin dari suaiu konfederasi.

Moloku Kie Raba : Empat gunung (lempat) asal cengkih.

Negara Hukum ***(Recbstaat, Rule of Law)***: Negara hukum adalah negara yang menyelcnggarakan umsan kemasyarakatan dan kene- garaan, termasuk penyelesaian semua permasaiahan berdasarkan hukum yang diictapkan teriebih dahulu oleh kekuasaan yang membuat hukum. Dalam negara hukum semua alai perlengkapan negara harus bertindak berdasarkan dan lerikai oleh peraiuran perundang- undangan yangditentukan lerlebih dahulu oleh alat-alat negara yang diberi lugas mcmbuai peraiuran perundang- undangan ***(legislator).*** Berdasarkan ***International Commission of Jurists*** di Bangkok lahun 1965, ada 6 (enam) syarai dasar uniuk lerselenggaranya pemeriniah yang demokratis di bawah koridor ***Rule of Law,*** yaiiu:

a. Perlindungan Konsiilusional;
b. Peradilan atau badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
c. Pemilihan Umum yang bebas;
d. Kebebasan menyatakan pendapai;
e. Kebebasan Ixrrscrikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
f. Pendidikan kewarganegaraan.

Ngase : Adalah pajak yang dipungui pemeriniah swapraja alas pemanfaalan berbagai sumberdaya alam leneniu, baik oleh perorangan maupun kelompok/ komunilas adai, melalui suatu proses atau usaha guna memperoleh manfaai ekonomis bagi diri pribadi dan keluarga aiau kelompoknya.

Ngofa Majojo : Upacara Pengangkaian Seorang Puira Nlahkota.

Ngera ma ngoi : Pemberian uniuk pembuka piniu perundingan

Oionomi : Oionomi Daerah. Hak, wewenang. dan kewajiban daerah otonom uniuk mengaiur dan mengurus sendiri urusan pemcrintahan dan kepemingan masyarakai setempai sesuai dengan peraiuran perundang-undangan (Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004).

Ontiginnings-recbt: Hak ulayat, hak membuka tanah. ***Onvrij lands domein*** : Tanah negara tidak bebas. Penggunaan tanah: Pemanfaalan tanah.

Penguasaan tanah: Hubungan hukum aniara orang per orang, kelompok orang, atau badan hukum dengan tanah sebagaimana

dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun I960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok agraria.Urutan vertikal mengenai hak-hak pcnguasaan alas tanah dalam hukum tanah nasional (UUPA) menunit Boedi I larsono yangdikutip oleh Noor (2006) dalam susunan beqenjang yaitu sebagai berikut: 1. Hak bangsa, sebagai yang disebut dalam Pasal 1 UUPA, merupakan hak pcnguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama. Hak bangsa ini dalam penjelasan Umum Angka II UUPA dinyatakan sebagai hak ulayat yang dingkat pada tingkat yang paling atas, pada tingkat nasional, meliputi semua tanah di seluruh wilayah negara. 2. Hak menguasai dari negara sebagaimana yang disebut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, merupakan hak pcnguasaan atas tanah sebagai penugasan pclaksanaan hak bangsa yang termasuk bidang hukum publik, meliputi semua tanah bersama bangsa Indonesia.

Ruba banga : hak bcrarti merombak hutan. Tetapi maksudnya disini adalah membuka tanah. Hak ini terjadi bila scorang warga dengan se-ijin kepala persekutuan, dengan maksud untuk membuka lahan yang belum dipunyai hak orang lain (hutan belukar).

Rakijoou : merupakan hak yang diberikan/dikuasai khusus oleh keluarga/keturunan sultan.

Raki kolano : merupakan hak yang dikuasai oleh raja dimana di atas tanah tersebut ditanami dengan tanaman tahunan selain sagu, seperti pala, cengkih, coklat, durian, bambu, kelapa, mangga dan lain-lain.

Recbtsgemeenschap: Masyarakat hukum.

Soa : Kampung.

Batas ***soa (ball)*** : Adalah wilayah yang telah ditetapkan oleh sultan atas wilayah kekuasaan yang diberikan.

Safa, hak : adalah hak utama (mengenai damar) yang ditandai dengan cara ***safa*** yaitu pohon-pohon damar dihikai/ dikuliti/dikupas/disayat.

State law : Hukum negara. Dalam pengertian umum, hukum negara lazim disebut peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketcntuan Pasal 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang diberlakukan sejak bulan Maret 2004, ditentukan sebagai berikut. Pasal 7 (l)Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang; c. Peraturan Pemerintah; <1. Pcraiuran Presklen; e. Peraiuran Daerah. (2) Peraiuran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meiiputi: a. Pcraiuran Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b. Peraiuran Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupaii/walikota; c. Peraiuran Desa/peraturan yang seiingkai, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya Ixrrsama dengan kcpala desa atau nama lainnya. (3) Kctenluan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keber- adaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dipcrintahkan oleh Peraturan Perundang- undangan yang lebih tinggi. (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

: Kelompok-kelompok sosial.

Social field : Keluarganya.

Somah/brayat : Upacara Adat Khitanan.

Suna-stina Tanah : Permukaan bumi; Hak alas alas tanah dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum; wewenang untuk menggunakan tanah oleh pemegang hak atas tanah yaitu sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas- batas menurut UUP A dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Disamping itu diperhatikan pula ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak atas air dan ruang angkasa (Pasal 4 UUPA).

Tanah Adat : Milik dari mayarakat hukum adat yang telah dikuasai sejak dulu. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 22 ayat (1) UUPA). Tanah adat dibedakan menjadi tanah individual dan tanah ulayat. Pelaksanaan tanah ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyamkat hukum adai diakui sepanjang dalam kenyataannya inasih ada, harus sedemikan rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-

iindnng dan peraiuran-peiaiuran lain yang lebih linggi (Pasal 3 UUPA).

Tanah Negara : Tanah yang Inngsung dikuasai oleh Negara yaitu tanah yang tidak dipunyai dcngan scsualu hak alas tanah menunit UUPA (Pasal 1 angka 3 PP No. 24 Tahun 1997), atari

disebut sebagai tanah Negara bebas.

Tanah Panikelir : Tanah hak-hak pertuanan (hak-hak kcnegaraan) dan/ eigendom yang mempunyai atari tanah eigendom yang luasnya lebih dari 10 ban, yang pemilikannya sebclum berlakunya UUNo. 1 Tahun 1958, (Pasal 1 angka 1 huruf a dan angka 2 UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Panikelir). Lembaga tanah panikelir membcrikan hak-hak istimewa kepada para pemiliknya Hak Penuanan). Perbedaan tanah panikelir dengan hak (tuan-tuan tanah eigendom lainnya) yaitu adanya hak- hak pada pemiliknya yang bersifat hak-hak kenegaraan atau hak-hak pertuanan. Tanah panikelir dapat berdasarkan perauran perundangan, misalnya tanah-tanah panikelir di sebelah Barat Cimanuk berdasarkan Ordonantsi 3 Agustus 1912 (S. 1912-422), atau berdasrkan pada adat setempat. Terbitnya UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-Tanah Panikelir karena, keadaan dimana tanah-tanah panikelir ternyata selalu merupakan sumber kesulitan, kegaduhan dan sumbcr dari keadaaan-keadaan yang buruk, disebabkan oleh kurangnya perhatian tuan-tuan tanah terhadap penduduk juga terhadap usaha-usaha pembangunan, yang tidak langsung membawa keuntungan baginya, disamping itu kedudukan tuan-tuan tanah dalam segala hal lebih kuat. Sementara usaha likwidasi yang dijalankan selama itu, sebelum berlakunya UU 1 Tahun 1958, melalui kesepakatan antara Pemerintah dan pemilik-pemilik tanah panikelir alas dasar kebijaksanaan tidak membawa hasil yang memuaskan. Tanah panikelir ada di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi (Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 1958)

Tanah Pertanian : Semua tanah yang menjadi hak orang atau badan hukum dan pemerintah selainnya tanah untuk perumahan dan bangunan (Budi Harsono, UUPA, bag. 1-jilid penama, cet. Ke-2, 1968, hal. 247). Tanah untuk perkebunan, perikanan, tempat penggembalaan tcrnak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat pencaharian bagi yang berhak. Tanah penanian dibedakan menjadi tanah kering (tanah bukan sawah atau selain sawah,

tcrmasuk cinpang/ tambak untuk pcrikanan) clan tanah sawah.

Tanah swapraja : Tanah yang langsung dikuasai oleh raja di dalam suatu wilayah kcrajaan yang eksistensinya diakui oleh warganya maupun pihak lain di luarnya. (Laporan Akhir ***Streamlining and Tenure Instruments and the Definition and Management of State Land of land Management and Policy Development Project (LMPDP))***

Ta nah Terlantar : Tanah yang ditelantarkan oleh pcmcgang hak alas tanah, pemcgang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan-perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 5 PP 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar). Pengertian tanah terlantar berbeda dengan tanah kosong.

Tanah Ulayat : Tanah masyarakat hukum adat yang tidak mengandung unsur pemilikan perorangan.

Tolagumi, hak : Merupakan hak yang bersifat sementara yang dapat diperoleh oleh masyarakat hukum adat. Hak ini biasa- nya dilakukan pada saat seseorang yang hendak membongkar hutan dengan ***hak safa*** atau hak ***ruba banga.***

Ulayat, hak : Hak ulayat merupakan serangkaian hak masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah dalam wilayahnya yang merupakan pendukung utama penghidupan masyarakat yang bersangkutan. Hak Ulayat diisyaratkan sebagai hak penguasaan tertinggi atas tanah yang merupakan wilayah suatu masyarakat hukum adat (Pasal 3 UUP A). Pemegang Hak Ulayat adalah masyarakat hukum adat yang bersangkutan sedangkan Pelaksananya adalah Penguasa Adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yaitu kepala Adat sendiri atau bersama- sama para tetua adat masing-masing. Hak Ulayat diakui dengan ketentuan, sepanjang menurut kenyataannya masih ada; dan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan pembangunan nasional.

Upeti, mesi (recognitie, retributie) : Kewajiban masyarakat kepada Sultan pada setiap panen tanaman dari tanah yang berada di atas ***raki kolano*** untuk memberikan imbalan. Pemberian ***ujura*** ini biasanya dilakukan masyarakat pada saat ada acara atau kegiatan yang dilaksanakan di kesultanan berupa kayu bakar, kelapa, pisang, buah-buahan, ubi dan sebagainya. Pemberian ini sangat tergantung

masyarakat yang memnnlaatkan tanah icrscbut. Bagi masyarakat yang tidak mcmberikan hak yang inerupakan bagian dari sultan, atau tanah tcrsebut tidak dimanlaatkan dan dialihkan kepada pihak lain inaka masyarakat percaya mcrcka akan mendapatkan ***katnla*** (sanksi) yang akan menimpa bersangkutan maupun keluarganya.

Macbtstbeorie : (Teori kekuatan), hukum mempunyai kekuatan berlaku secara sosiologis apabila dipaksakan berlakunya oleh pcnguasa, terlepas dari diterima atapun tidak oleh warga masyarakat.

Volksgeist : Hukum yang hidup di dalam jiwa masyarakat. Hukum tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat ***(das recbts wird nicht gemacht, es ist und wird mil dem volke),*** sehingga hukum lahir dari jiwa masyarakat yang mengakomodasi masyarakat. ***latvisand expression ofthe common consciousness or spirit ofpeople.***

Zemelrecht : Hak memungut hasil hutan.