

MENUJU PENGAKUAN HAK PENGUASAAN BERSAMA ATAS TANAH ADAT

Oleh:

Rissalwan Habdy Lubis, MSi
rissalwan.lubis@gmail.com

“Aku masih merasa geli dengan gagasan memiliki bumi lengkap dengan gunung, danau, goa, hutan dan binatang serta cacing-cacing di dalamnya yang disahkan oleh Negara bukan demi sesama manusia, melainkan demi diri sendiri sahaja tempat ditanamnya pohon uang yang memang bukanlah alam tapi yang tetap terus bertumbuh merambat terus menerus dan pada akhirnya menjerat kemanusiaan.”

(Seno Gumira Ajidarma dalam **Kalatidha**, 2007)

Perkembangan industrialisasi yang diiring dengan masuknya investasi asing ke Indonesia, telah mendorong peningkatan kegiatan pembangunan yang di satu sisi menimbulkan dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi di dalam negeri, yakni antara lain dapat membuka peluang lapangan kerja yang akan berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat secara umum. Namun di sisi lain dampak berupa peningkatan kebutuhan ruang dan sumber daya agraria terutama tanah, tampaknya perlu menjadi perhatian yang lebih serius.

Kondisi tersebut telah membuka peluang bagi kepentingan politik tertentu menggunakan kekuasaannya untuk mengalihkan fungsi tanah pertanian dan hutan untuk kepentingan industri berinvestasi tinggi. Atau juga spekulasi penguasaan tanah oleh para pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri yang pada akhirnya mengakibatkan tergusurnya hak ulayat masyarakat hukum adat.

Fenomena di bidang pertanahan ini membawa kepada suatu pertanyaan fundamental, yaitu : apakah UUPA 1960 masih relevan – melalui kebijakan yang ada – untuk mengatur dan dapat didayagunakan secara efektif untuk mengelola sumberdaya agraria bagi kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia ?

Dalam upaya menjawab pertanyaan tersebut, makalah ini akan menyajikan sejumlah fakta dan analisa yang merupakan hasil dari rangkaian kegiatan studi yang bertujuan menegaskan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak ulayat mereka atas tanah tempat mereka tinggal dan mencari sumber penghidupan. Kiranya makalah ini dapat menjadi bahan untuk didiskusikan bersama guna mencari rumusan yang paling efektif—meskipun tidak harus efisien—untuk menuju pada pengakuan hak penguasaan atas tanah adat.

Nilai dan Makna Tanah dalam Kehidupan Masyarakat Adat

Berbagai entitas masyarakat hukum adat memiliki konsep yang berbeda tentang tanah. Namun umumnya mengakui bahwa tanah tidak hanya sebagai sebuah tempat, namun juga dianggap sebagai sebuah kesatuan ruang dimana mereka

hidup dan berhubungan dengan makhluk lainnya. Pada umumnya, hukum adat adalah bagian hukum yang berasal dari adat istiadat yang tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat adat dengan ciri-ciri tertentu.

Hukum adat itu sendiri bersifat dinamis dan hukum adat itu adalah hukum rakyat sebagai hukum rakyat yang mengatur kehidupan terus menerus, berubah dan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat adalah misalnya pasal 18 b Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyebutkan 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.

Bagi masyarakat hukum adat maka tanah mempunyai fungsi yang signifikan karena tanpa tanah manusia tidak dapat hidup. Tanah ini merupakan tempat bagi masyarakat hukum adat bertempat tinggal yang sekaligus dengan tanah itu dapat menghidupi mereka. Oleh karena itu, diperlukan perangkat pengaturan lewat hukum termasuk di dalamnya hukum adat.

Di masa lalu ada anggapan bahwa tanah adat itu memiliki potensi yang negatif. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa peranan tanah adat hingga sekarang memberikan kontribusi yang positif. Dalam hal ini dapat disebutkan bahwa eksistensi tanah adat dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat. Akan tetapi muncul beberapa persoalan sekitar, yakni sejauhmana hak ulayat mendapat pengakuan berkenaan dengan berlakunya UU No. 5 tahun 1960.

Persoalan ini muncul karena Persekutuan Hukum Adat dapat memiliki tanah adalah didasarkan atas hak ulayat yang melekat pada persekutuan hukum adat. Ini artinya bahwa tanah adat berbasis pada hak ulayat itu. Memang dapat dikatakan bahwa ada pengaruh antara status dan fungsi tanah adat baik yang dikuasai persekutuan hukum adat maupun yang dikuasai oleh perorangan.

Hingga saat ini dengan munculnya dualisme dalam pengurusan persoalan tanah antara Dinas Pertanahan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Undang-Undang Agraria tampak tidak dimungkinkan untuk melihat potensi dan nilai atau kearifan masyarakat lokal. Ini disebabkan karena keberadaan BPN tidak tersentuh dengan persoalan otonomi daerah.

Ditengarai bahwa pemerintah terlalu mengambil sikap top down dalam masalah pertanahan. Ini berarti timbul kesan adanya kesan rebutan antara pemerintah pusat melalui BPN dan pemerintah daerah melalui Dinas Pertanahan itu. Memang diharapkan bahwa kehadiran BPN mestinya dapat melindungi keberadaan tanah adat. Hal ini terlihat dengan adanya pola sertifikasi tanah adat telah menyebabkan munculnya konflik adat.

Kedudukan Hukum Adat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

Menurut Hukum Agraria Nasional, Hukum Adat tidak saja berfungsi sebagai sumber utama pembangunan hukum nasional tetapi lebih dari itu yaitu sebagai hukum positif. Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menyatakan, hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dengan demikian, Hukum Adat itu merupakan bagian dari bangunan Hukum Agraria Nasional secara keseluruhan. Walaupun terdapat banyak syarat bagi pemberlakuan Hukum Adat namun hal itu tidak mengurangi kekuatannya atas tanah.

Hukum Agraria Nasional tidak bermaksud menggantikan kedudukan Hukum Adat sebagai hukum yang hidup (*the living law*) dalam mengatur tanah. Hukum Agraria hanya bertujuan untuk menciptakan kesatuan dan kesederhanaan hukum, serta ingin mendorong kepastian hukum hak-hak atas tanah jika warga negara yang bersangkutan merasa perlu. Dengan demikian Hukum Agraria hanya sebagai fasilitator, tidak memaksa, bagi warga negara dalam mewujudkan cita-cita hukum itu sendiri.

Oleh karena itu, tidak ada paksaan dalam, misalnya, pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah bukanlah kewajiban rakyat tetapi justru menjadi kewajiban pemerintah jika rakyat membutuhkan. Dalam konteks inilah kita dapat memahami mengapa UUPA tidak mengatur, misalnya persoalan waris, hibah dan sebagainya.¹ UUPA tidak bermaksud mencampuri hal itu karena ketentuannya sudah tersedia dalam hukum adat yang berlaku di masyarakat.

Dengan sederhana dapat diperhatikan dalam penerapan Hukum Agraria khususnya Hukum Tanah di pengadilan oleh hakim. Jika terjadi sengketa tanah, terutama tanah adat, maka hakim memeriksa, menyelesaikan dan memutus perkara tersebut berdasarkan hukum adat yang berlaku di daerah tempat terdapatnya obyek perkara.

¹ UUPA sebetulnya berkeinginan juga mengatur peralihan hak atas tanah termasuk tanah adat dalam bentuk peraturan pemerintah (PP). Pasal 26 Ayat (1) UUPA menyatakan bahwa jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan PP. Namun, sampai sekarang PP dimaksudkan belum juga lahir, termasuk juga PP tentang lahirnya hak milik menurut Hukum Adat seperti yang diperintahkan Pasal 22 Ayat (1) UUPA. Hal ini dapat dipahami betapa sulitnya membuat aturan yang seragam tentang hak milik. Terlepas dari itu, walaupun PP dimaksudkan lahir maka tidak berarti bahwa hukum adat atas tanah menjadi hilang (Pasal 5 UUPA)

Dalam hal ini, jika hakim yang bersangkutan tidak memahami Hukum Adatnya maka dimintakanlah bantuan dari para saksi ahli yang mengetahui dan memahami Hukum Adat. Tokoh-tokoh adat atau para penghulu sering diminta oleh pengadilan untuk memberikan keterangan di depan sidang, agar putusan hakim sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat.

Pada pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria dirumuskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial ini dimaksudkan, bahwa tidak ada hak yang bersifat subyektif (*subjective recht*) jadi yang ada hanyalah fungsi sosial. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa hakl atas tanah harus memperhatikan kepentingan suatu masyarakat.

Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria dikatakan bahwa seseorang tidak boleh semena-mena mempergunakan tanah untuk kepentingan pribadinya, dipakainya atau tidak dipakainya tanah yang dapat merugikan masyarakat tidak dibenarkan menurut peraturan ini. Seseorang tidak dibenarkan pula jika ia tidak mengerjakan tanahnya. Oleh karena itu fungsi tanah sangat penting untuk dapat menghasilkan.

Ini berarti sifat individualisme sebagaimana terdapat dalam hak barat sudah mulai ditinggalkan. Ini mengandung makna bahwa tanah tidak hanya harus bermanfaat untuk kepentingan pemiliknya, namun juga bermanfaat bagi kepentingan masyarakatnya (Parlindungan, 1984: 18—19; Tara Wiguna, 1987: 11).

Masalah-masalah Penguasaan Tanah Ulayat / Adat

Terdapat sejumlah permasalahan seputar penguasaan tanah ulayat / adat, khususnya di tingkat daerah, yakni *Pertama*, semua instrumen hukum tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat selalu menyertakan persyaratan yang ketat bagi eksistensi tenurial adat. Tentu saja persyaratan seperti itu diperlukan bagi kepentingan dan keutuhan negara bangsa, namun hal tersebut justru menjadi alasan bagi pemerintah untuk tidak mengakui hak masyarakat hukum adat.

Pasal 18B Ayat (2) UUD mensyaratkan bahwa pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang. Pasal 28I Ayat (3) juga begitu, bahwa penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional disyaratkan harus selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Pasal 3 UUPA mengikuti yang sama juga. Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat harus memenuhi syarat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan UU peraturan-peraturan lebih tinggi. Tidak ketinggalan Pasal 5 UUPA.

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam UU ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Kedua, Permenag 5/1999 masih mempunyai kelemahan yaitu berkaitan dengan pemulihan hak ulayat yang terkonversi (terselubung) menjadi tanah negara. Permenag ini belum memberikan jalan keluar bagi penyelesaian konflik dan/atau sengketa tanah bekas HGU yang berasal dari hak ulayat. Akibatnya, tetap saja ketentuan ini tidak mendapat dukungan publik untuk diimplementasikan oleh Pemda.

Secara teori perundang-undangan Permenag 5/1999 juga tidak cukup kuat untuk menciptakan koordinasi dengan departemen sektoral. Padahal, Permenag ini juga seyogianya menjadi pedoman bagi sektor pemerintah lainnya seperti bidang lingkungan hidup, bidang kehutanan dan perkebunan, bidang transmigrasi, bidang pertambangan, dan lain-lain.

Koordinasi dan sinkronisasi kebijakan di bidang sumberdaya agraria sangat penting, karena bidang-bidang yang disebut terakhir ini dalam pelaksanaan tugasnya sangat terkait dengan hak ulayat masyarakat hukum adat. Hal ini penting untuk menghindari terjadinya konflik horizontal di antara sektor pemerintahan itu sendiri. Oleh karena itu, besar kemungkinan akan terjadi, di satu sisi Pemda mengakui keberadaan hak ulayat, tetapi pada sisi lain Departemen Kehutanan misalnya, justru tidak mengakui adanya hak ulayat.

Ketiga, kebijakan di bidang sumberdaya agraria belum sejalan dengan kebijakan desentralisasi sistem pemerintahan. Hukum pemerintahan daerah sudah sangat jauh berubah sesuai tuntutan reformasi, tetapi hukum agraria yang meliputi hukum pertanahan, hukum kehutanan, hukum pertambangan dan sebagainya belum berubah, masih saja sentralistik. Oleh karena itu, kondisi sentralistiknya hukum agraria akan menjadi kendala utama bagi Pemda dalam mengambil kebijakan penguatan tenurial masyarakat hukum adat.

Keempat, adanya kecenderungan orientasi peningkatan sumber pendapatan asli daerah (PAD) pada sebagian besar Pemda. Pendekatan seperti ini jelas sangat membebani sumberdaya agraria jika Pemda tidak kreatif menggali sumber pendapatan di luar eksplotasi sumberdaya alam. Kalau kondisi ini terjadi maka besar kemungkinan bahwa tingkat kerusakan sumberdaya alam menjadi semakin cepat sebagai akibat dari perilaku ekstraktif aparat daerah.

Hal ini justru menjadi ujian bagi Pemda apakah desentralisasi kewenangan pemerintahan bisa mengamankan pengelolaan sumberdaya alam. Jika tidak tentu akan menjadi alasan bagi pusat untuk menarik kembali kebijakan desentralisasi yang sudah berjalan.

Kelima, adanya persaingan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa dalam pengelolaan hak ulayat. Desa jelas menginginkan pengembalian penerikan segala bentuk retribusi atas sumberdaya agraria (ulayat), seperti galian C, hasil hutan dsb. Tetapi Pemda tentu tidak akan rela sumber pendapatannya dikurangi, sehingga bisa menimbulkan hubungan yang kurang harmonis antara Pemda dengan pemerintah desa.

Keenam, khususnya di Sumatera Barat sekarang, juga terjadi hubungan yang kurang harmonis antara pemerintah nagari dengan kerapatan adat nagari (KAN) dalam pengelolaan ulayat nagari. Kondisi nagari masa lalu dan keberadaan peraturan daerah yang mengaturnya menjadi salah satu penyebab timbulnya "sengketa" tersebut. Persoalan ini jika tidak ditangani dengan baik justru akan menjadi ancaman serius yang paling serius bagi pengulatan tenurial adat di nagari.

Pengakuan dan Perlindungan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat

Walaupun terancam dengan adanya sistem negara modern, dalam sejarah hukum Indonesia pengakuan dan perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat sudah ada sejak lama, bahkan sejak zaman Hindia Belanda sekali pun. Pada zaman Belanda, hukum agraria terbagi ke dalam 2 kelompok yaitu hukum agraria keperdataan dan hukum agraria administratif.

Hukum agraria perdata terdapat dalam Buku II KUH Perdata yang menentukan dan mengatur hak-hak atas tanah. Dalam hukum agraria keperdataan memang tidak disinggung-singgung tentang hak atas masyarakat hukum adat, khususnya hak ulayat. Sedangkan hak milik atas tanah dari kelompok dan individu dalam masyarakat hukum adat itu tetap diakui dan dilindungi sebagai hak kepemilikannya.

Walaupun demikian, pernyataan *domein verklaring* menjadi momok bagi hak-hak keperdataan anggota masyarakat hukum adat atas tanah, karena rakyat Indonesia memiliki tanah tidak berdasarkan bukti tertulis yang disyaratkan oleh *domein verklaring*.

Pengakuan yuridis terhadap hak-hak atas tanah masyarakat hukum adat pada zaman Belanda dapat dilihat dalam sumber hukum agraria administratif, mulai dari Pasal 62 *Regering Reglement* (RR) 1854 sampai kepada *Agrarische Wet* 1870. Walaupun tidak menyebutkan istilah hak ulayat, kedua sumber hukum Belanda tersebut secara formal sudah eksplisit menyatakan perlindungan hak-hak masyarakat yang berasal membuka hutan, lapangan pengembalaan umum, tanah milik persekutuan (desa) dan sejenisnya. Pemberian hak *erfpacht* dan hak sewa oleh Gubernur Jenderal kepada pengusaha-pengusaha terutama investor Eropa tidak boleh dilakukan di atas tanah yang terdapat hak-hak masyarakat hukum adat (Mahadi, 1991 dan Harsono, 2003).

Memasuki era kemerdekaan, setidaknya ada 2 hal yang terdapat dalam UUD 1945 berkaitan dengan materi hukum agraria.

- *Pertama*, Pasal 33 Ayat (3) UUD yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pernyataan tentang konsep "hak menguasai negara" ini menggantikan konsep *domein* yang diterapkan oleh Pemerintahan Kolonial.
- *Kedua*, UUD 1945 memberikan apresiasi dan kedudukan istimewa terhadap masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschappen*) di mana terdapatnya hak ulayat. Walaupun Negara Indonesia berbentuk kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*) namun Negara menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut. Pernyataan ini terdapat pada Penjelasan Pasal 18 Angka II, Negara mengakui bahwa di Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgetneenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya.

Setelah Amandemen Kedua UUD pada 2000, nilai-nilai tersebut diangkat ke dan dijadikan rumusan pasal tersendiri dalam Batang Tubuh karena pasca amandemen, UUD tidak mengenal lagi penjelasan. Terdapat 2 pasal penting dalam UUD tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya pasca amandemen.

- *Pertama*, Pasal 18B Ayat (2) yang menyatakan, 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.
- *Kedua*, Pasal 28I Ayat (3) yang menyatakan, identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Terlepas dari perdebatan dan keberatan terhadap rumusan pasal-pasal tersebut, karena persyaratan yang sangat membebani, secara konstitusional tidak ada alasan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk menegasikan eksistensi masyarakat hukum adat dalam setiap kebijakan.²

Sebagai pelaksana UUD, UU No. 5 Tahun 1960 atau Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) kemudian memberikan penafsiran autentik terhadap konsep hak menguasai negara yang terdapat pada Pasal 33 Ayat (3) UUD (Pasal 2 Ayat (2)). Di

² Simultan dengan itu, pada tingkat internasional, Badan-badan Internasional di bawah naungan PBB juga sudah menunjukkan keseriusannya dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat asli (adat) atas sumberdaya agraria dalam perspektif hak asasi manusia. Pada 1966 disepakati Konvensi Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya, yang sudah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 11 Tahun 2005. Kemudian, pada 1989 juga dikeluarkan Konvensi ILO No. 169 tentang Penduduk Asli dan Adat di Negara-negara Independen. Lihat lebih jauh, Nasution, A.B. dan Zen, A.P.M. (Penyunting), 2006, Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia, Kerjasama Yayasan Obor Indonesia, YLBHI dan Kelompok Kerja Akte Arif, Jakarta.

samping itu, UUPA juga menyebutkan dan memberikan posisi terhadap hak masyarakat hukum adat atas sumberdaya agraria yaitu “hak ulayat”. Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat dan hak-hak serupa itu, sepanjang menurut kenyataannya masih ada diakui. UUPA merupakan produk hukum negara pertama yang mengakui adanya “hak ulayat” masyarakat hukum adat, walaupun komitmen pengakuan tersebut masih dipertanyakan.

Sayangnya, setelah lebih kurang 39 tahun umur UUPA, belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengimplementasikan pengakuan tersebut. Tidak satu pun peraturan yang secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat. Oleh karena itu, selama hampir 4 dekade tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat selalu menjadi “korban” kebijakan politik pertumbuhan ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru.

Hak ulayat dalam pelaksanaannya, tidak teridentifikasi dengan baik sehingga tanah ulayat tersebut dianggap saja sama dengan (termasuk ke dalam) tanah negara. Misalnya dalam pemberian Hak Guna Usaha (HGU) untuk perkebunan dan sebagainya, oknum pemerintah yang cenderung “berkolusi” dengan pengusaha melakukan “perampasan” terhadap tanah rakyat.³

Hal ini terjadi karena memang tidak ada peraturan yang memberikan perlindungan hukum terhadap eksistensi tanah ulayat masyarakat tersebut. Banyak sekali contoh kasus dapat dikemukakan dalam konteks ini, mulai dari “Sabang sampai Merauke” seperti Kasus Tanah Hanock Obe Ohee di Irian Jaya, Kasus Tanah Perkebunan di Lampung, Kasus Tanah Perkebunan di Pasaman Sumatera Barat, Kasus Tanah PT Victor Jaya Raya (VJR) di Sumatera Utara, Kasus Tanah Kebun Karet bekas Hak Erfpacht di Nagari Kapalo Hilalang Sumatera Barat dan sebagainya.

Namun masih ada sebagian pakar berpendapat bahwa hak ulayat itu tidak perlu diatur, karena dengan mengatur hak ulayat sama artinya dengan mengabadikan (*melanggengkan*) keberadaannya. Menurut mereka, tidak bisa disangkal bahwa hak ulayat itu makin lama makin habis karena pengaruh kehidupan atau tuntutan sosial ekonomi masyarakat.

Pembelajaran dari Lapangan

³ Dalam praktik, sering terjadi pengelabuan hukum dan kebohongan pengusaha dan/atau pemerintah terhadap masyarakat hukum adat. Misalnya dalam pengadaan tanah untuk HGU. Pada saat pengadaan tanahnya, pengusaha mengadakan perjanjian sewa atau kontrak dengan masyarakat untuk jangka waktu tertentu, biasanya sangat lama di atas 70 tahun. Dalam perjanjian itu disepakati bahwa setelah waktu sewanya habis tanah kembali menjadi tanah ulayat masyarakat hukum adat. Tetapi, pengusaha dan/atau pemerintah justru “memplintir” perjanjian tersebut sebagai alasan untuk pelepasan hak, sehingga akhirnya dikeluarkan HGU oleh pemerintah. Masyarakat tidak mengetahui hal ini atau mungkin sengaja tidak diberitahu. Jika jangka waktu HGU sudah habis maka terjadi sengketa antara masyarakat dengan negara (pemerintah). Masyarakat berpegang pada perjanjian awal yaitu sewa sehingga tanahnya harus dikembalikan kepada mereka. Sementara itu, pemerintah menyatakan bahwa tanah tersebut jatuh menjadi tanah negara karena HGU adalah hak yang berada di atas tanah negara.

Meskipun terdapat variasi yang sangat beragam dalam praktek penguasaan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat, namun paling tidak ada dua situasi yang menarik untuk dijelaskan dalam kerangka pengakuan hak bersama atas tanah adat, yakni yang *pertama* adalah masalah pendaftaran atas tanah adat dan sejauh mana dampaknya pada pengakuan hukum tanah adat tersebut. *Kedua*, masalah konflik tanah adat, yang perlu dielaborasi dalam rangka mengukur derajat kewenangan hukum adat yang berlaku, terutama dalam hal penentuan batas-batas tanah adat, baik di dalam suku maupun antar suku.

Untuk kepentingan penjelasan tentang masalah pendaftaran tanah adat, studi kasus dilakukan di Sumatera Barat dan Bali. Sementara untuk isu konflik tanah adat, studi kasusnya dilakukan di Kalimantan Tengah dan Papua. Berikut ini adalah sajian sejumlah temuan penting dari masing-masing lokasi studi tersebut.

| Aspek Pemanding | Sumatra Barat | Kalteng | Bali | Papua |
|--|--|--|------------------------|---|
| Batas tanah ulayat/ adat | Batas alam | Jelas. Rapat Damang 2 April 1953 di Kuala Kapuas diprakarsai Bupati Badrus: Hak ulayat ditetapkan seukuran 5 km (sepukang bunyi gong) dari pinggir kiri kanan sungai tempat pemukiman penduduk sebagai tempat berusaha | jelas | Menggunakan batasan alam (pohon matoa, pohon kasuari, punggu gunung, karang, sungai, satwa yang ada dikawasan hutan, dan tanda-tanda alam lainnya). |
| Implementasi Kepmenag No. 5, Tahun 1999 | PERDA Tanah adat 2001 PERDA No 2 Tahun 2008 | Peraturan Daerah Pemerintah daerah Tingkat I Kalteng No 14 tahun 1998 tentang Kedamaian Peraturan Daerah Kotawaringin Timur No. 15 Tahun 2001 | PERDA No. 3 Tahun 2001 | Telah ada Ranperdasus usulan BPN No. 610-81/211/BPN yang merupakan amanat daru UU Otsus Papua dan implementasi PMA No. 5 Tahun 1999 |
| Respon PEMDA tentang Kepmenag No. 5, Tahun 1999 | Koordinasi Antara Pemerintah Nagari dengan KAN | Mengefektifkan lembaga Kademangan | aktif | Aktif (melakukan sosialisasi kepada seluruh MHA Papua) |
| Status kepemilikan atau hak atas tanah | Nilai komunal/ individu | Individu/ komunal | Individu/ komunal | Individu dan Komunal |

| Aspek Pemanding | Sumatra Barat | Kalteng | Bali | Papua |
|---------------------|---------------|--------------|-------|--------------|
| Situs budaya | jelas | Kurang jelas | jelas | Kurang jelas |

| | | | | |
|------------------------|-------------------|---------|-------------------|-------------------------------|
| Kategori studi | Pendaftaran tanah | konflik | Pendaftaran tanah | Konflik Pengaturan Hak Ulayat |
| Tingkat urgensi | tidak | urgent | urgent | Urgent |

Mekanisme Pengakuan Hak Penguasaan atas Tanah Adat

Perkataan "diakui" yang disisipkan dalam tafsir resmi UUPA mengenai Hak Ulayat, sengaja atau tidak, telah menciptakan mis-interpretasi bagi kelompok-kelompok Penduduk Asli setempat yang tanah-tanah Hak Ulayatnya dialihkuasakan kepada para pemegang HGU atau hak-hak lain. Para pakar hukum agraria juga meyakinkan bahwa Hak Ulayat kelompok-kelompok masyarakat hukum adat itu diakui dan dihormati oleh Undang-undang. Padahal dalam teks UUPA maupun *draft* Rancangan Undang-undang Pertanahan itu perkataan "diakui" itu tidak dikenal.

Maksud Pembuat Undang-undang terhadap Hak Ulayat itu sejak semula memang sudah jelas membatasinya: "...Hak Ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum yang kenyataannya masih ada, untuk kepentingan umum dapat dibatasi atau dikurangi dengan Peraturan Pemerintah". Strategi membatasi dan mengurangi tidak pernah berubah sungguhpun kemudian ditambahkan kata pemanis "diakui" dalam Penjelasan Umum Undang-undang itu; sebab pengakuan semacam itu tidak punya implikasi yuridis apapun manakala Pembuat Undang-undang sendiri dalam tafsir resminya secara tersirat menempatkan Hak Ulayat senilai dengan Hak Negara.

Oleh karena itu, dibutuhkan makna kata "pengakuan" atau "diakui"-nya hak penguasaan bersama tanah adat yang lebih operasional dan memiliki posisi yang jelas dalam kerangka peraturan perundangan di Indonesia.

Perlu adanya pembedaan tingkat pengakuan penguasaan bersama atas tanah adat berdasarkan:

- a. jenis ulayat / hukum adat (tertutup atau terbuka; berbadan hukum atau tidak),
- b. pemanfaatannya (tanah hutan, pertambangan, pertanian, fasilitas publik, permukiman, dll) dan
- c. luas persilnya (misalnya: kecil → di bawah 1.000 m²; sedang → antara 1.000 hingga 10.000 m²; dan besar → di atas 10.000 m²)

Pemerintahan daerah berkewajiban mendorong:

- a. Diterbitkannya peraturan daerah yang mengakui keberadaan hak penguasaan bersama atas tanah adat, dengan memperhatikan karakteristik masyarakat hukum adat setempat untuk menentukan perbedaan tingkat pengakuan penguasaan bersama atas tanah adat tersebut.
- b. Terbentuknya tim penilai (tim identifikasi dan verifikasi) keberadaan masyarakat hukum adat, berdasarkan peraturan daerah yang akan / telah dibuat.

- c. Dialokasikannya dana (APBD) untuk kepentingan pengakuan hak penguasaan tanah bersama adat, sesuai dengan peraturan daerah yang akan / telah dibuat.
- d. Terwujudnya pendaftaran tanah sistematis secara berkala, dengan melakukan kerjasama operasional dan pendanaan pendaftaran tanah bersama dengan Kantor Pertanahan (BPN) wilayah.
- e. Penguatan keberadaan kelompok masyarakat hukum adat, dengan melestarikan nilai-nilai adat di dalam kehidupan masyarakat melalui berbagai upaya kelembagaan dan pelembagaan, bersamaan dengan upaya menerbitkan pengakuan hukum berupa badan hukum bagi masyarakat hukum adat.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) wilayah membantu pemerintah daerah dalam menyusun draft peraturan tentang pengakuan hak penguasaan bersama atas tanah adat yang mengakomodasi kearifan lokal, serta ditujukan sepenuhnya untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya komunitas masyarakat hukum adat.

Para pemangku adat dan komunitas masyarakat hukum adat harus secara proaktif menentukan batas tanah adat dan kemudian mendaftarkannya ke kantor pertanahan (BPN) terdekat.

Untuk dapat memiliki kekuatan hukum yang formal, komunitas masyarakat hukum adat sebaiknya memiliki badan hukum sesuai hukum yang berlaku di Republik Indonesia. Hal ini penting untuk mengantisipasi jika terjadi sengketa tanah di dalam komunitas masyarakat hukum adat ataupun antar komunitas masyarakat hukum adat, jika memang BPN tidak mampu menyelesaikan sengketa tersebut secara mediasi.

Dibutuhkan sinkronisasi peraturan dan regulasi bidang sumber daya agraria, baik secara vertikal (berdasarkan struktur peraturan perundangan) dan juga horizontal (secara sektoral, misalnya pertambangan, kehutanan, dll), yang dapat memperkuat pengakuan dan perlindungan terhadap hak penguasaan bersama atas tanah adat.

Untuk mewujudkan semua pokok pikiran yang diuraikan dalam makalah ini, maka dibutuhkan suatu rancangan pengaturan tentang pengakuan hak penguasaan tanah bersama adat. Rancangan pengaturan tersebut hendaknya dapat menjelaskan posisi peraturan perundangan serta regulasi yang telah dijadikan acuan pengaturan sumber daya agraria di Indonesia hingga saat ini, serta memberikan usulan pengaturan baru yang mungkin dibutuhkan atau sekedar berupaya menghimpun peraturan perundangan yang telah ada.

Berikut ini adalah kerangka kesimpulan dan rekomendasi yang dapat menjadi perhatian dalam rangka mewujudkan pengakuan hak bersama atas tanah adat.

| No | Dimensi | Permasalahan | Alternatif solusi | Institusi yang bertanggung jawab |
|----|-------------------------|--|--|---|
| 1 | Kebijakan (Politik) | Belum efektif secara optimal Permeneg Agraria No. 5 Tahun 1999 | Mendorong pemerintah daerah membuat rancangan peraturan daerah khusus tentang tanah adat | PEMDA, BPN, DPR dan MHA |
| 2 | Sosial | MHA merasa tidak dilibatkan dalam penguasaan tanah adat | Perlu keterlibatan MHA dalam kebijakan pemerintah terkait penggunaan tanah MHA dan ladang berpindah | PEMDA, DPR, MHA dan Departemen Kehutanan |
| 3 | Budaya | MHA merasa diabaikan tentang situs budaya dan agama | Perlunya eksistensi ritual, situs budaya dan agama | MHA, Departemen Sosial, DIKBUDPAR |
| 4 | Lingkungan (Tata Ruang) | Mapping Tanah Adat dan Pemetaan (RTRW) | Perlunya pemetaan partisipatif wilayah MHA, perlunya formalisasi batasan tanah adat yang dibuat oleh MHA | Bagian Tata Ruang (PEMDA/BAPPEDA) dan MHA |

Daftar Pustaka

- Ajidarma, Seno Gumira. 2007. **Kalatidha: Sebuah Novel**. Jakarta: Gramedia
- Mahadi, 1991, Uraian Singkat tentang Hukum Adat sejak RR Tahun 1854, Penerbit Alumni, Bandung.
- Manurung, Togu, 2003, Pengaturan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kaitannya dengan Undang – Undang Nomor : 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Fakultas Hukum Universitas Cendrawasih, Jayapura
- Nasution, A.B. & Zen, A.P.M. (Penyunting). 2006. **Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia**. Jakarta: Kerjasama Yayasan Obor Indonesia, YLBHI dan Kelompok Kerja Akte Arif.
- Parlindungan, A. P. *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni, 1984.
- Parimarta, I Gede. "Desa Adat, Desa Dinas, dan Desa Pakraman di Bali: Tinjauan Historis Kritis", dalam I Wayan Ardika dan Darma Putra (eds.). *Politik Kebudayaan dan Identitas Etnik*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana dan Balimangsi Press, 2004.
- Sirtha, I Nyoman. "Peranan Desa Pekraman dalam Mewujudkan Jagadhita di Era Globalisasi", dalam *Guratan Budaya dalam Perspektif Multikultural Katurang ri Kalaning Purnabakti*. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana, 2003.
- Soesangobeng, H., 2000, "Pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatera Barat dengan Contoh Pilot Proyek Pendaftaran Tanah di Desa Tigo Jangko, Kecamatan Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar", dalam Syofyan J. (Penghimpun), Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatera Barat, hlm. 115-152, Tanpa Penerbit, Padang.

- Tara Wiguna, I Gusti Ngurah. "Hak-hak Atas Tanah Pada Masa Bali Kuna: Suatu Kajian Epigrafi", dalam *Majalah Widya Pustaka*, Tahun IV, No. 2, Januari 1987.
- Tjondronegoro, Sediono MP. *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa Ke Masa*. Jakarta: Gramedia, 1984.
- UUPA dan Landreform: Beberapa Undang Undang dan Peraturan Hukum Tanah*. Surabaya: Karya Bhakti, 1984.
- Warman, K., 2006, *Ganggam Bauntuak menjadi Hak Milik: Penyimpangan konversi hak tanah di Sumatera Barat*, Unand Press, Padang.
- Wignyodipoero, Soerojo, R. *Kedudukan Serta Perkembangan Hukum Adat Setelah Kemerdekaan*. Jakarta: Gunung Agung, 1983.