

PROSIDING SEMINAR NASIONAL

Karakteristik Subjek, Objek,
Permasalahan dan Solusi Tanah Ulayat/Adat
dalam Pembangunan Pertanahan



BST STPN



STPN



KEMENTERIAN
ATR / BPN

PROSIDING

SEMINAR NASIONAL

KARAKTERISTIK SUBJEK, OBJEK,
PERMASALAHAN DAN SOLUSI TANAH ULAYAT/ADAT
DALAM PEMBANGUNAN PERTANAHAN

MERANCANG PROSEDUR PENGUKURAN DAN PEMETAAN KADASTRAL DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH ADAT

Muh Arif Suhattanto

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: suhatt@stpn.ac.id

Abstrak: Pendaftaran Tanah merupakan upaya untuk meningkatkan nilai dan manfaat tanah bagi pemiliknya dengan memberikan jaminan kepastian hak atas tanah dengan tujuan adalah terciptanya peningkatan kesejahteraan bagi para pemegang hak atas tanah. Berkaitan dengan hal tersebut, selama ini tanah adat belum menjadi sebuah prioritas dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia meskipun faktanya tanah adat merupakan keniscayaan sebagai objek pendaftaran tanah. Masyarakat adat dalam hal ini sering berada pada posisi yang termarjinalkan dalam proses pendaftaran tanah begitu pula sebagaimana diketahui bersama masyarakat adat juga seringkali merupakan masyarakat yang termarjinalkan secara ekonomi maupun akses terhadap sumber daya. Di beberapa wilayah, masyarakat adat merupakan masyarakat ekonomi lemah dan belum mempunyai akses yang cukup untuk mendapatkan keuntungan dari tanah yang dikuasainya. Hal tersebut diperparah dengan penetrasi pengusaha di wilayah masyarakat adat yang mempunyai modal besar untuk mengelola tanah demi kepentingan usahanya. Sebagai masyarakat ekonomi lemah, masyarakat adat tidak bisa dipaksa untuk dibebani biaya tinggi terhadap proses pendaftaran tanah yang harus dilaluinya demi terdaptarnya properti yang dikuasainya. Di sisi lain, sebagai negara berkembang, pemerintah Indonesia mempunyai keterbatasan anggaran untuk melakukan pendaftaran tanah dengan menggunakan anggaran negara. Sebagaimana diketahui proses pengukuran dan pemetaan merupakan komponen kegiatan pendaftaran tanah yang memakan waktu dan biaya tinggi, sehingga seringkali proses pendaftaran tanah terkendala karena proses pengukuran dan pemetaan tersebut. Hal tersebut tentu saja menjadi tantangan besar dalam usaha untuk mendaftarkan tanah-tanah adat di Indonesia. Dalam tulisan ini, penulis berusaha merancang format pengukuran dan pemetaan yang bersifat *low cost* dan terjangkau bagi masyarakat adat maupun pemerintah, namun demikian proses tersebut tetap sesuai dengan tujuan dari proses pendaftaran tanah untuk mendukung peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat adat.

Kata Kunci: Tanah Adat, Kadastral, *Low Cost*

A. Pendahuluan

Seperti kita ketahui pada awalnya ketika manusia belum membentuk sebuah bangsa dengan bernegara, manusia hidup secara nomaden atau berpindah-pindah dalam rangka mencari makanan untuk bertahan hidup. Demikian pula nenek moyang bangsa Indonesia yang sangat terkenal akan keberagaman suku-sukunya. Mereka pada mulanya adalah kelompok-kelompok manusia yang hidup dengan merambah hutan untuk mencari makan. Dengan semakin berkembangnya peralatan bercocok tanam, mereka mulai mencari lahan untuk berladang atau menanam tanaman pangan yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai sumber makanan, dari pola meramu atau mencari

makanan alam yang terdapat di hutan mereka mulai bisa mengusahakan tanah untuk bercocok tanam meskipun dengan pola peladang berpindah. Untuk menandai lahan yang sudah diusahakan mereka memberi tanda batas agar kelompok lain tidak memasuki atau melanggar wilayah yang sudah pernah mereka usahakan. Dengan fakta tersebut tanah adat ada sebelum adanya sebuah negara sehingga keberadaannya tidak bisa diabaikan (Abna & Sulaiman 2007). Meskipun pada kenyataannya konflik sering terjadi karena ketidakjelasan batas meskipun sudah ada norma-norma adat lokal yang mengatur tentang penguasaan lahan. Konflik-konflik tersebut berlanjut dengan hadirnya sebuah negara yang menyatukan kelompok-kelompok tersebut dalam sebuah bangsa.

Untuk melindungi sumber daya agraria supaya bisa dimanfaatkan seoptimal mungkin dan tetap menjaga hak-hak atas tanah di wilayah Indonesia maka diundangkan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) pada tahun 1960. UUPA menggarisbawahi bahwa sebelum diundangkannya UUPA hukum agraria di Indonesia mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat. Untuk mengatasi kompleksitas dualisme tersebut maka diperlukan adanya hukum agraria nasional, yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. UUPA mengamankan adanya sebuah sistem agraria yang sederhana tanpa mengabaikan adanya hukum adat yang tentu saja diimplementasikan dalam sebuah sistem pendaftaran tanah yang mampu menjamin kepastian hukum serta melindungi hak-hak atas kepemilikan dan penguasaan tanah. Hak atas tanah yang sebelumnya dilindungi dengan aturan-aturan adat sebelum adanya peraturan formal mengenai hak atas tanah di Indonesia, dengan berlakunya UUPA hak-hak tersebut tetap dilindungi.

Namun demikian setelah lebih dari 50 tahun sejak diundangkannya UUPA, masih banyak konflik yang terjadi karena adanya benturan-benturan antara kelompok adat dengan pendatang ataupun kelompok adat dengan investor. Hal tersebut perlu disikapi dengan evaluasi sistem pendaftaran tanah di Indonesia dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat adat sehingga cita-cita untuk pemerataan kesejahteraan melalui pemanfaatan sumber daya agraria di Indonesia dapat tercapai.

Di dalam UUPA pada pasal 3 disebutkan bahwa “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-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.” Berdasarkan pasal 3 di atas, hak ulayat atau hak tanah adat diakui keberadaannya, akan tetapi pengakuan itu diikuti syarat-syarat yang harus dipenuhi diantaranya:

1. Keberadaan masyarakat adat
2. Tidak bertentangan dengan kepentingan nasional
3. Tidak bertentangan dengan aturan-aturan dalam undang-undang.

B. Konflik Tanah Adat

Salah satu contoh konflik agraria yang timbul karena ketidakjelasan tanah adat dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia adalah konflik tanah ulayat yang terjadi di Sumatera Barat, seorang penduduk desa ditangkap polisi karena menebang pohon di lokasi yang bagi penduduk setempat merupakan tanah ulayat namun bagi pemerintah, pohon tersebut ada di wilayah cagar alam (Rahardian 2018). Bagi masyarakat tanah ulayat merupakan tanah yang telah dimanfaatkan secara turun temurun oleh masyarakat adat setempat, pemberian status cagar alam pada tanah ulayat bagi mereka merupakan klaim sepihak dari pemerintah. Sedangkan bagi pemerintah masyarakat adat harus memberikan bukti-bukti fisik dan dokumen terhadap klaim tersebut yang dirasa mustahil bagi masyarakat. Konflik tersebut membuktikan belum adanya administrasi tanah adat berwujud peta yang bisa memberikan posisi dimana tanah-tanah ulayat tersebut di permukaan bumi memberikan kerancuan terhadap pengakuan keberadaannya di mata hukum.

Tabel 1. Contoh Kasus Sengketa Tanah Adat

Provinsi	Kabupaten	Kampung/ Komunitas	Luas Wilayah Terdampak	Pendu duk	Jenis Proyek	Waktu	Keraha siaan
Papua	Keerom	Distrik Waris			Perkebunan kayu Bulat dan Log	2010	Tidak
	Serui	Berbay			Pengeboran minyak lepas pantai		
	Serui	Berbay			Kayu		
Papua Barat	Raja Ampat	Friwen / Wawiyai	600 Ha	200 Jiwa	Pembangunan Infrastruktur	2003 - Sekarang	Tidak
Maluku Utara	Halmahera Tengah	Warga Suku Sawai	2000 Ha		Pertambangan	2009 - Sekarang	
	Halmahera Utara	Masyarakat Adat Pagu	50 Ha		Pertambangan		
Maluku	Maluku Tengah	Paperu	?	?	Usaha Pariwisata	2007 - Sekarang	Tidak
	Kepulauan Aru	90 Kampung di Kabupaten Aru	484493 ha		Perkebunan Tebu	2007 - Sekarang	
	Seram Bagian Barat	Honitetu			HTI		
	Maluku Tenggara Barat	Arma			Kehutanan		
	Maluku Tenggara Barat	Watmuri			Kehutanan		
	Kepulauan Buru	Gunung Botak			Tambang		
	Seram Bagian Barat				Pertambangan		

Sumber: Data yang dikutip dari Komunitas Aman (Aman 2014)

Berdasarkan data tersebut diatas, berbagai macam konflik agraria yang berkaitan dengan tanah adat disebabkan sudut pandang yang berbeda antara masyarakat adat dan pemerintah. Dari kacamata pemerintah hak harus dibuktikan dengan bukti fisik formal sementara masyarakat adat kesulitan untuk mendapatkan bukti-bukti formal tersebut karena sifat hukum adat yang masih berupa norma-norma yang disampaikan secara lisan dan turun temurun. Banyak masyarakat adat yang bahkan tidak mengetahui luas lahan yang diklaim. Dari fakta-fakta tersebut dapat disimpulkan bahwa pengukuran dan pemetaan tanah adat diperlukan untuk paling tidak mendapatkan data klaim dari tanah-tanah adat yang ada sehingga dapat diketahui persebaran dan potensi konflik yang dapat terjadi karena ketiadaan data spasial serta yuridis yang mendukung.

C. Permasalahan Pengukuran Kadastral

Salah satu tahapan penting dari Pendaftaran Tanah adalah kegiatan pengukuran dan pemetaan kadastral. Kegiatan ini bertujuan untuk mendapatkan data yang bersifat spasial atau posisi bidang tanah diatas permukaan bumi yang nantinya dituangkan dalam peta kadastral. Pengukuran kadastral dapat dilakukan dengan berbagai macam metode tergantung dengan tingkat ketelitian yang diinginkan. Objek dari pengukuran kadastral adalah bidang tanah yang dinyatakan dalam batas-batas kepemilikan dan penguasaan tanah yang ditunjuk oleh pemilik dan disetujui oleh tetangga yang berbatasan. Pada kenyataannya untuk mencari batas yang disepakati merupakan prosedur yang kompleks, hal tersebut dikarenakan kesepakatan batas menuntut seluruh pihak yang berkepentingan terhadap batas tanah yang akan diukur kadastral untuk dapat hadir dan menyaksikan proses pengukuran di lapangan supaya tidak terjadi sengketa batas di kemudian hari. Problem yang lain adalah pengukuran kadastral melibatkan instrumen pengukuran yang bervariasi, untuk mendapatkan ketelitian hasil pengukuran yang tinggi diperlukan alat ukur modern yang berbiaya tinggi. Disamping itu biaya untuk petugas ukur profesional dengan kemampuan pengukuran yang memadai juga relatif tinggi. Jumlah Petugas ukur juga terbatas yang menyebabkan proses pendaftaran tanah tidak bisa optimal (Suhattanto 2016). Permasalahan-permasalahan tersebut patut untuk mendapatkan perhatian terutama untuk mengukur dan memetakan tanah-tanah

adat yang tersebar di wilayah rural di Indonesia dengan tingkat kerawanan serta medan pengukuran yang bervariasi.

Seperti yang kita ketahui bersama, masyarakat adat merupakan masyarakat marginal dan terpinggirkan. Hal tersebut dikarenakan sebagian besar dari mereka tinggal di daerah rural yang jauh dari peradaban. Masyarakat adat menghadapi masalah perekonomian yang berimbas pada rendahnya pendidikan serta pemahaman mereka atas perkembangan peradaban di dunia. Di sisi lain pemerintah sebagai penyelenggara negara juga mempunyai keterbatasan anggaran untuk membiayai proses pengukuran dan pemetaan. Dengan segala keterbatasan-keterbatasan tersebut pemerintah harus mencari format yang tepat untuk melindungi hak-hak keperdataan atas tanah adat dalam rangka memajukan kesejahteraan masyarakat adat tersebut.

D. Pendekatan FFP untuk mengukur dan memetakan tanah adat

FIG atau *International Federation of Surveyor* memperkenalkan istilah *Fit for Purpose Land Administration* (FFP-LA). Istilah ini diperkenalkan oleh untuk menjawab isu tentang pembangunan dan pengembangan administrasi pertanahan yang seharusnya adalah *Fit for Purpose* atau tepat guna, dimana pendekatan atau strategi yang diambil yang tidak hanya menggunakan solusi teknologi paling baru untuk menghasilkan data pengukuran yang teliti. Tepat guna disini bisa diartikan sesuai dengan ciri khas atau karakteristik setiap negara dimana negara-negara berkembang mempunyai karakteristik yang lebih heterogen dengan masih terdapatnya kesenjangan ekonomi antara kaya dan miskin yang tinggi dibandingkan negara maju yang sudah mapan (Enemark, et al., 2015). Dalam hal ini, konsep *fit and purpose* memberikan element-element pendekatan dalam metode pendaftaran tanah yang *pro poor* atau berpihak pada kalangan ekonomi lemah yaitu:

1. fleksibel dalam pengumpulan data spasial untuk menyediakan data untuk berbagai kebutuhan.
2. mencakup semua hak atas tanah
3. partisipatoris dalam pendekatan pengumpulan data dengan menggunakan bantuan komunitas

4. terjangkau untuk pemerintah dalam menjalankan serta untuk masyarakat dalam menggunakannya
5. terpercaya dalam hal informasi yang diberikan dan selalu up to date
6. dapat dicapai penerapan sistem pada periode waktu yang singkat dan dengan sumber daya yang ada
7. bisa dilakukan *upgrade* atau peningkatan sistem untuk menyikapi kebutuhan sosial, legal dan kesempatan ekonomi

Sedangkan dalam hal pengumpulan data untuk mendukung Administrasi Pertanahan, FFP menggunakan 4 prinsip yaitu:

1. menggunakan *General Boundary* dibandingkan *Fixed Boundary*
2. menggunakan *Remote Sensing/* Fotogrametri daripada metode survey teristris
3. ketelitian tergantung pada tujuan dibandingkan pada standar teknis
4. kesempatan untuk melakukan updating data maupun upgrading data

Dengan menggunakan konsep FFP maka diharapkan terjadi transisi dari metode Administrasi Pertanahan yang lama ke yang baru sesuai tabel dibawah ini:

Tabel 2. Transformasi Administrasi Pertanahan Sebelum dan Setelah FFP

Sebelum	Setelah
Mendukung tipe-tipe hak atas tanah	Mendukung kontinum hak-hak atas tanah dibandingkan dengan hanya fokus pada hak atas tanah individu
Menggunakan metode survey pengukuran dan pemetaan teliti yang diatur dalam peraturan	Peraturan lebih fleksibel untuk mengakomodasi variasi metode pengukuran bidang-bidang tanah termasuk kemungkinan menggunakan citra/foto untuk keperluan identifikasi batas tanah
Menggunakan tenaga ukur/pengumpul data yang dibatasi dengan lisensi	Menggunakan berbagai <i>stake holder</i> yang bisa secara legal diperbantukan termasuk pegawai pertanahan, pemerintah desa dan tenaga lokal yang diberikan pelatihan sebagai pihak perantara yang dipercaya.

Lebih menekankan pada proses legal	Mampu merekam mayoritas proses transaksi tanah
Ketidaksetaraan gender	Kerangka hukum dan tipe-tipe hak atas tanah lebih sensitif terhadap gender
Institusi yang menangani pertanahan terpisah-pisah sehingga menyulitkan dalam koordinasi dan menyatukan manajemen pertanahan	Institusi administrasi pertanahan yang terintegrasi dalam hal memberikan jaminan hukum hak atas tanah, menetapkan penilaian dan pajak atas tanah, mengatur penggunaan dan pengadaan tanah sehingga menghasilkan koordinasi yang lebih baik dalam manajemen pertanahan.
Kurangnya informasi untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi dalam memberikan layanan administrasi pertanahan	Seluruh <i>Stakeholder</i> mempunyai akses pada informasi pertanahan, dengan batasan pada privasi untuk mendukung institusi administrasi pertanahan yang transparan dan akuntabel
Kapasitas yang tidak mencukupi dalam hal solusi administrasi petanahan yang berkelanjutan	Kapasitas dari pemerintah, swasta, masyarakat yang terkait pada bidang pertanahan meningkat melalui program-program training serta terdapat pihak profesioanl baru yaitu pegawai/tenaga pertanahan lokal yang terlatih
Tidak melibatkan pihak swasta di dalam sektor pertanahan	Kerjasama swasta dan pemerintah terwujud dengan mengijinkan pihak swasta terlibat dalam sektor pertanahan

Sumber: Fit-For-Purpose Land Administration Guiding Principles (Enemark, et al. 2015)

E. Solusi Pengukuran dan Pemetaan Tanah Adat

Dengan menggunakan konsep-konsep FFP tersebut diatas, ada beberapa hal yang dapat diadopsi untuk melaksanakan kegiatan pengukuran dan pemetaan kadastral pada

tanah-tanah adat. Hal tersebut mempertimbangkan masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat adat yang dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Masyarakat adat notabene merupakan masyarakat agraris dengan tingkat ekonomi lemah
2. Masyarakat adat tidak mempunyai bukti fisik apapun terutama peta untuk mendukung klaim mereka tentang kepemilikan tanah sehingga seringkali klaim atas batas tanah tersebut overlap dengan klaim pihak lain
3. Masyarakat adat bertempat tinggal di daerah rural yang jauh dari pusat-pusat perekonomian serta medan dengan sarana transportasi terbatas.
4. Masyarakat adat mempunyai tingkat pendidikan yang relatif rendah
5. Klaim atas tanah adat mencakup areal yang cukup luas.

Untuk itu kegiatan pengukuran dan pemetaan disesuaikan dengan kebutuhan dasar akan peta yaitu mengetahui posisi relatif dari bidang-bidang tanah yang merupakan klaim dari masyarakat adat. Ketelitian pengukuran tinggi merupakan sesuatu yang tidak signifikan untuk diterapkan disini. Untuk itu strategi pengukuran dan pemetaan dapat disarankan sebagai berikut:

Menimbang bahwa tanah adat merupakan areal di daerah rural (nilai tanah masih rendah) dan dengan medan yang cukup sulit serta masyarakat belum terlalu mengenal teknologi, pengukuran dapat dilakukan dengan menggunakan metode dan peralatan ukur komersil dan mudah digunakan seperti GPS handheld. Hal tersebut sejalan dengan konsep FFP, ketelitian disesuaikan dengan kebutuhan, jika nanti terjadi peningkatan derajat Hak Atas Tanah maka ketelitian dapat disesuaikan. Sejalan dengan proses pengumpulan data spasial yang memiliki variasi ketelitian dalam hal ini title (hak) dapat dibuat bertingkat atau dalam FFP disebut *continuum to continuums*, hal tersebut untuk mengakomodasi hak atas tanah yang bersifat informal seperti tanah-tanah adat. Dengan konsep tersebut tingkatan dari *title* bisa berjenjang dari tanah adat menjadi hak milik yang lebih bersifat private.

Pada daerah yang sudah terbuka dan dapat diidentifikasi batas-batas nya melalui citra satelit, konsep *General Boundary* dapat diaplikasikan. *General Boundary* adalah konsep penentuan batas dengan menggunakan batas-batas yang tampak di lapangan

seperti objek alam dan objek buatan manusia (sungai, parit, pematang, pohon, pagar dll) masyarakat adat dapat menemukan batas-batas tanahnya dengan metode deliniasi manual diatas peta Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) *hardcopy* sekaligus menyepakati batas-batasnya diatas peta citra tersebut. Hal tersebut didukung dengan semakin terbarnya CSRT di hampir semua wilayah di Indonesia.

Pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dikoordinasi oleh tenaga ahli yang menguasai proses pengukuran dan pemetaan dengan pelaksana pengukuran adalah masyarakat adat itu sendiri. Sehingga diperlukan teknologi yang sederhana dan mudah dipahami oleh masyarakat adat untuk dapat melakukan pengukuran batas-batas tanahnya sendiri.

F. Kesimpulan

Proses Pengukuran dan Pemetaan Tanah Adat lebih menekankan pada inventarisasi tanah-tanah adat yang ada sehingga posisi relatifnya dapat diketahui. Oleh karena itu pendekatan yang bisa dipakai adalah pendekatan Pengukuran dan Pemetaan Partisipatif. Pendekatan tersebut menekankan pada proses pengukuran dan Pemetaan yang dilakukan bersama dengan teknologi yang murah dan sederhana namun mampu mengisi kekosongan data tanah adat yang selama ini terdapat di sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abna, B., & Sulaiman, R 2007, *Pengelolaan Tanah Negara dan Tanah Ulayat*, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau, Padang.
- Aman, K. 2014, <http://www.mongabay.co.id>, Diambil kembali dari <http://www.mongabay.co.id/wp-content/uploads/2014/01/Data-konflik-Masyarakat-Adat-2013..xls>
- Enemark, S., McLaren, R., & Lemmen, C 2015, *Fit-For-Purpose Land Administration Guiding Principles*.
- Rahardian, L. 2018, *tirto.id*, Diambil kembali dari <https://tirto.id/warga-adat-sumbar-tebang-pohon-terancam-penjara-apa-yang-keliru-cGha>
- Suhattanto, M. A 2016, Membangun Pendaftaran Tanah Tepat Guna untuk Percepatan Proses Pendaftaran Tanah di Indonesia, *FIT ISI dan CGISE*, Teknik Geodesi UGM, Yogyakarta