

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

DESELERASI PROGRAM PTSL PADA WILAYAH MASYARAKAT HUKUM ADAT

Abdul Haris Farid & Westi Utami
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
email: qorid@yahoo.co.uk & westiutami@gmail.com

Abstrak: Masyarakat Hukum Adat (MHA) merupakan kelompok masyarakat yang tinggal di daerah tertentu mempunyai sistem sosial tersendiri yang bersifat mandiri dan mempunyai kekayaan baik yang berwujud maupun tak berwujud. Keunikan dari MHA ini adalah adanya sistem kekuasaan yang mandiri sehingga ketika aplikasi program pemerintah yang berada di wilayah MHA tentunya harus diselaraskan dengan kondisi masyarakat. Program PTSL merupakan salah satu program pemerintah yang tengah diunggulkan, dimana PTSL sebagai proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, yang dilakukan secara serentak dan meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan di dalam suatu wilayah desa atau kelurahan atau nama lainnya yang setingkat. Kajian ini dilakukan untuk memetakan permasalahan dan skema solusi PTSL pada MHA di Sumatera Barat. Metode penelitian dilakukan secara kualitatif dengan melakukan kajian literature dan perundang-undangan, analisis dan penyajian data dilakukan secara deskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa target PTSL yang dilaksanakan pada beberapa Kabupaten/Kota di Sumatera Barat belum tercapai secara optimal dikarenakan belum adanya kesepakatan terkait skema PTSL. Penyelesaian PTSL pada MHA dapat dilakukan melalui pemberian sertipikat Hak Milik untuk komunal dan skema Hak pakai untuk individu. Usulan skema ini diharapkan mampu menyelesaikan PTSL di Sumatera Barat dan wilayah lain dimana terdapat masyarakat adat di dalamnya. Pelaksanaan PTSL yang dapat dilaksanakan secara menyeluruh ini diharapkan mampu menciptakan dan menjamin kepastian hukum atas tanah bagi seluruh masyarakat.

Kata Kunci: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Masyarakat Hukum Adat, Hak Komunal.

A. Pendahuluan

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional kembali mendapatkan apresiasi dari Presiden Republik Indonesia. Presiden Joko Widodo dalam pembukaan Rapat Kerja Nasional Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2019 yang diselenggarakan di Istana Negara (Rabu, 6 Februari 2019) mengucapkan terima kasih kepada seluruh jajaran Kementerian ATR/BPN dari Pusat hingga daerah, karena target yang diberikan Pemerintah selalu terlampaui. Salah satu capaian yang menjadi perhatian tersebut adalah kegiatan Pendaftaran Tanah yang terus diakselerasi pelaksanaannya. Percepatan Pendaftaran Tanah merupakan salah satu strategi Kementerian ATR/BPN untuk menjamin kepastian hukum hak kepemilikan tanah dalam rangka menerjemahkan Agenda Nawa Cita Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla ke-4 (empat) yaitu ‘Memperkuat Kehadiran

Negara dalam Melakukan Reformasi Sistem dan Penegakan Hukum yang Bebas Korupsi, Bermartabat, dan Terpercaya’.

Kementerian ATR/BPN dalam melaksanakan Rencana Strategis (Renstra) memproyeksikan seluruh bidang tanah di Indonesia akan selesai didaftarkan pada Tahun 2025. Jumlah target bidang tanah yang hendak dilaksanakan PTSL di seluruh wilayah NKRI sebagaimana tertuang dalam Renstra yakni sejumlah 126 juta bidang tanah. Dalam merealisasikan target tersebut, seluruh Kantor Pertanahan baik di tingkat Kabupaten/Kota tentunya harus menuntaskan target-target yang telah ditetapkan oleh Kementerian ATR/BPN. Oleh karena itu setiap kantor pertanahan berusaha keras dan mengupayakan dengan berbagai skema untuk percepatan PTSL guna mencapai target seratus persen. Berbagai upaya percepatan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan diantaranya dengan melakukan kerjasama dengan pemerintah daerah maupun perusahaan melalui CSR terkait pendanaan dan pemberdayaan Kepala Desa/Lurah, skema PTSL melalui pemetaan partisipatif dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam hal teknis fisik maupun dalam hal yuridis, optimalisasi penyelesaian target PTSL dengan memanfaatkan teknologi pengukuran dan pemetaan terkini/drone/UAV dan percepatan melalui aplikasi-aplikasi pengukuran dan pemetaan, percepatan PTSL melalui open recruitment tenaga di bidang pengukuran maupun pemetaan, skema percepatan PTSL melalui kerjasama dengan pihak ketiga, dsb.

Provinsi Sumatera Barat sebagai salah satu provinsi yang sangat kental dengan Masyarakat Hukum Adat yakni Minangkabau atau kelompok etnik yang dikenal sangat kuat menerapkan adat matrilineal (Arifin 2013; Alfirdaus 2014). Keberadaan MHA tersebut tersebar di berbagai wilayah baik di tingkat Kabupaten/Kota memiliki kendala dalam pencapaian target PTSL. MHA merupakan masyarakat yang memiliki karakteristik dan kekuasaan yang cukup unik sehingga pelaksanaan PTSL tidak dapat dilaksanakan dan diterapkan dengan skema yang sama dengan wilayah lainnya. Masyarakat Hukum Adat (MHA) memiliki kekuasaan dan pengaturan terhadap pengelolaan tanah secara bersama yang disebut sebagai tanah ulayat, sehingga pemilihan tanah berbeda dengan kepemilikan tanah secara individu pada masyarakat non adat. Permasalahan inilah yang berdampak terhadap target PTSL belum dapat dilaksanakan

secara optimal. Kajian ini dilakukan untuk memetakan permasalahan-permasalahan terkait PTSL yang dilaksanakan pada MHA di Sumatera Barat. Metode penelitian dilakukan secara kualitatif deskriptif dengan melakukan kajian literature terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Hak Ulayat

Hak ulayat merupakan salah satu hak yang diakui dalam UUD 1945 yakni tertuang pada pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan 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.

Keberadaan masyarakat ulayat yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia sudah ada sejak Indonesia belum merdeka, dan mereka telah mengusahakan dan mengelola tanah sejak belum diberlakukannya UU nasional yang mengatur tentang agraria. Pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat ini selanjutnya diakui dan dinyatakan di dalam UUPA yang tertuang pada pasal 1 dan pasal 3, menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi. Mendasarkan pada peraturan perundang-undangan tersebut maka “Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa, suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh

ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan)” (G. Kertasapoetra dkk)

Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, yang sebagai telah diuraikan di atas merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa. Kewenangan dan kewajiban tersebut masuk dalam bidang hukum perdata dan ada yang masuk dalam bidang hukum publik. Kewenangan dan kewajiban dalam bidang hukum perdata berhubungan dengan hakbersama kepunyaan atas tanah. Sedangkan dalam hukum publik, berupa tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharannya ada pada Kepala Adat/Tetua Adat.

Keberadaan MHA di Sumatera Barat hingga saat ini masih terus berlangsung, hal tersebut dapat dilihat dengan adanya budaya adat yakni adat nan sabana adat, yaitu adat yang tidak boleh mengalami perubahan, diantaranya seperti adat *basandi syarak*, *syarak basandi kitabullah* (adat berdasarkan hukum Islam, hukum Islam berdasarkan Alquran), keberadaan tatanan hukum adat, adanya pimpinan adat, serta aturan-aturan yang mengikat terhadap masyarakat adat di Sumatera Barat yang diakui, dipatuhi dan berlaku di masyarakat minang (Firdaus).

Keberadaan masyarakat adat di Sumatera Barat memiliki andil dalam pelaksanaan PTSL, di dalam kajian yang dilakukan oleh Farid, dkk (2019) menjelaskan bahwa sebagian masyarakat hukum adat sangat antusias dengan adanya program PTSL, akan tetapi beberapa pimpinan adat tidak sepatutnya dengan adanya PTSL yang bersifat individual dimana hak milik dimiliki oleh perseorangan. Program PTSL oleh beberapa pimpinan adat dianggap akan mengurangi eksistensi MHA/pemuka adat dan dianggap akan menyulitkan pimpinan adat dalam mengelola pertanahan. Selain itu para pemangku adat (Nagari, Kaum dan Suku) memiliki

kekhawatiran akan kehilangan kewenangan dan penghasilan dari aspek kelembagaan adat, karena tanah yang mereka kuasai saat ini akan mejadi milik individu (perorangan) apabila diterbitkan sertipikat Hak Milik Atas nama pribadi. Sementara apabila bidang-bidang tanah tersebut disertipikatan atas nama mamak Kepala Waris, maka masyarakat sebagai anggota MHA mengalami keberatan karena tidak semua Mamak Kepala waris memegang amanah untuk mengelola Tanah Ulayat Nagari. Perbedaan pendapat antara pemangku adat dengan anggota masyarakat adat inilah yang menjadikan program PTSL pada kawasan MHA belum dapat terlaksana. Hasil wawancara yang dilakukan Farid, dkk (2019) menyebutkan bahwa anggota masyarakat adat memiliki ketertarikan terhadap PTSL karena tanah yang telah mereka kuasai dan mereka manfaatkan dapat diberikan hak yang mampu memperjelas aspek hukum terhadap tanah yang telah mereka usahakan.

Selain kendala perbedaan persepsi antara pemangku adat dengan masyarakat anggota MHA sebagaimana tersebut di atas, kendala lain yang dihadapi dalam pelaksanaan PTSL pada kawasan MHA meliputi: Pertama, hambatan utama tidak adanya bukti penegasan dan pemilikan tanah secara tertulis, karena sistem yang berjalan adalah semua merupakan tanah adat dan pengelolaan tanah adat tersebut diatur dalam aturan-aturan MHA; Kedua: masyarakat mengalami kesulitan untuk mendapatkan surat pernyataan pengakuan hak dan pemilikan tanah, karena harus disetujui dan dikuatkan oleh ahli waris, mamak kepala waris, penghulu suku, KAN, Kepala Kelurahan/Kepala Desa dan kepala kecamatan setempat, Ketiga : ketika tanah hendak dilakukan proses sertipikasi tanah maka terdapat gugatan-gugatan dari berbagai pihak, baik gugatan dari anggota kaum sendiri maupun dari anggota masyarakat lain yang pada hakikatnya tidak menghendaki tanah tersebut disertipikatkan, Keempat : para anggota kaum atau suku memiliki kekhawatiran apabila Surat Bukti Kepemilikan Tanah Ulayat dan tanah Perorangan sebagai data yuridis yang akan didaftar sebagai objek PTSL diperlukan penelitian secara mendalam terkait dengan Sisilah atau Ranji (Kepala Nagari, Suku dan Kaum) harus semua menanda tangani /menyetujui untuk diproses secara individu.

C. Hambatan PTSL

Eksistensi MHA memiliki pengaruh signifikan terhadap pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat. Kondisi ini dibuktikan dengan ketidaktercapaian pelaksanaan PTSL pada beberapa Kantor Pertanahan pada Kabupaten/Kota di Sumatera Barat. Berdasarkan laporan target dan capaian pelaksanaan PTSL sebagaimana tersaji pada tabel 1 menunjukkan bahwa terdapat 14 Kabupaten/Kota dari 19 Kabupaten/Kota dengan capaian pelaksanaan PTSL di bawah 50 %. Beberapa Kabupaten/Kota tersebut belum mampu mencapai target karena mengalami kendala terhadap bagaimana skema pelaksanaan PTSL terhadap MHA, bahkan terdapat 2 Kantor Pertanahan di Kota Padang dan kota Pariaman yang tidak mencantumkan target PTSL karena wilayahnya yang belum tersertifikasi termasuk dalam kawasan MHA. Karakteristik masyarakat, tata batas yang belum jelas dimana lokasi tanah adat antara kekuasaan wilayah satu dengan yang lainnya, dan adanya klaim kekuasaan tanah MHA yang masuk di dalam kawasan hutan menjadikan satu PR besar dalam pelaksanaan PTSL. Terhadap tanah MHA yang masih masuk di dalam kawasan hutan apabila belum dikeluarkan dari kawasan hutan dan belum dilakukan tata batas, maka BPN tidak melakukan pemrosesan karena berujung pada tindak pelanggaran dan pidana. Sementara terhadap tanah yang sudah jelas kekuasaannya, beberapa Kantor pertanahan belum berani untuk menetapkan bagaimana skema pengaturannya mengingat otoritas pemangku adat sangatlah kuat serta problematika di dalam pengelolaan pertanahan pada MHA sangatlah kompleks. Data terkait besarnya target dan capaian pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat disajikan pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Target dan Capaian Pelaksanaan PTSL di Sumatera Barat

NO	KAB/ KOTA	TARGE T		PRODUK						Konversi Capaian PBT	BOBOT PRODUK
		PBT	SHT	K1	K2	K3.1	K3.2	K3.3	K4		
1	KOTA BUKITTINGGI	1500	500	51	0	0	0	672	837	1578	182,42
2	KOTA PADANG PANJANG	6500	200	75	0	0	0	0	742	1230	130,25
3	KOTA SOLOK	1000	300	8	0	24	0	88	1077	799	128,63
4	KABUPATEN KEP. MENTAWAI	2500	2500	2500	0	0	0	0	0	2500	100,00
5	KABUPATEN SOLOK SELATAN	1500	1000	1000	0	0	0	0	0	1500	100,00

6	KABUPATEN PASAMAN BARAT	5000	4000	2124	0	32	0	0	28	2124	54,05
7	KOTA SAWAHLUNTO	1000	300	29	0	82	0	0	34	732	39,01
8	KOTA PAYAKUMBUH	10000	2200	43	0	0	0	737	0	1451	34,45
9	KABUPATEN AGAM	3000	2000	223	0	0	0	262	656	917	32,06
10	KABUPATEN TANAH DATAR	4000	3000	475	0	0	0	395	236	1540	30,57
11	KABUPATEN SIJUNJUNG	2500	2000	488	0	72	0	0	54	1805	28,57
12	KABUPATEN PADANG PARIAMAN	3000	1000	194	0	0	0	87	4	2163	27,94
13	KABUPATEN PASAMAN	5000	3000	775	0	0	0	0	151	1604	27,09
53	KABUPATEN LIMA PULUH KOTA	11500	7500	50	0	57	0	1312	28	2369	18,47
15	KABUPATEN DHARMASRAYA	2000	1400	148	0	2	0	0	328	380	16,57
16	KABUPATEN PESISIR SELATAN	15000	10600	706	0	885	0	0	7	4702	14,78
17	KABUPATEN SOLOK	10000	9000	0	0	0	0	0	0	560	0,00
18	KOTA PADANG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	KOTA PARIAMAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL PENCAPAIAN PTSL KAB/KOTA PROV. SUMBAR		85.000	50.500	8.889	0	1.154	0	3.553	4.182	27952	28,71

Sumber : Kantor Wilayah BPN Sumatera Barat

D. Hak Komunal dan Hak Pakai dalam PTSL

PTSL adalah suatu kewajiban bagi kantor pertanahan dalam rangka untuk membantu kelancaran salah satu program pemerintah. Oleh karena itu hambatan yang terjadi perlu dicarikan solusinya. Dalam tulisan ini, penulis mengusulkan adanya pemberian sertifikat hak milik komunal untuk MHA, dan pemberian hak pakai untuk anggota MHA. Dengan demikian akan tercapai keseimbangan antara masyarakat yang menginginkan adanya hak individu dengan yang tetap mempertahankan hak ulayatnya. Hal ini secara yuridis pemberian hak komunal dapat dimungkinkan seperti dalam tulisan anisa dan Rusdianto:

Guna mendapatkan hak komunal atas tanah maka harus memenuhi semua persyaratan sebagaimana yang telah diatur dalam PMATR/KBPN No. 10/2016 untuk kemudian diterbitkan sertifikat hak komunal. Terbitnya sertifikat hak komunal guna tercapainya kepastian hukum bagi subjek hukum hak komunal, sebagaimana tujuan dibentuknya PMATR/KBPN No. 10/2016. Namun keberadaan PMATR/KBPN No. 9/2015 yang kemudian dicabut dengan PMATR/KBPN No. 10/2016, bahwa kedua peraturan menteri tersebut telah menyamakan hak komunal dengan hak ulayat. (Surabaya, 2016)

Dapat dikatakan bahwa hak ulayat disamakan dengan hak komunal, oleh karena itu untuk penyelesaian PTSL pada MHA agar target dapat tercapai maka terhadap wilayah yang ada hak ulayatnya dapat diberikan sertifikat hak komunal. Untuk anggota masyarakat diberikan dengan hak pakai, sehingga realisasi atas target PTSL tercapai. Penyamaan hak ulayat dengan hak komunal ini didasarkan pada tipologi desa adat seperti yang dikemukakan oleh Zain dkk., bahwa Masyarakat Hukum Adat (MHA) di Sumatra Barat menurut tipologi desa adat dapat digolongkan sebagai desa yang terintegrasi dengan adat, artinya ada suatu kompromi antara desa dengan adat (Zain, Adib; Siddig, 2015).

Oleh karena itu sangat tepat jika dalam PTSL ini Desa adat di Sumatra Barat diberikan hak komunal terlebih dahulu, sementara untuk persil/bidangnya diberikan hak pakai. Bagaimana dengan hak pakai? Hak pakai sebenarnya hampir sama dengan hak milik ketika hak pakai digunakan sebagai hak tanggungan. Masyarakat dapat mengajukan hak pakai ini sebagai hak tanggungan sebagai jaminan pengajuan pinjaman pada pihak bank. Namun ada persyaratan yaitu harus mendapatkan izin/persetujuan pemangku MHA sebagai pemegang sertifikat hak milik. Dengan skema ini maka terdapat kompromi antara tetua adat dengan anggota, dan kantor pertanahanpun dapat menjalankan program pemerintah yaitu PTSL dengan baik, sehingga setiap bidang tanah dapat dijamin hak kepemilikannya serta sebagai upaya dalam mengurangi konflik/sengketa pertanahan/agrarian.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfirdaus, LK, Hiariej, E, Risakotta, FA 2014, 'Politik relasi etnik: matrilinealitas dan etnik minoritas cina di Padang, Sumatra Barat', *Jurnal Komunitas*, 6 (1).

- Arifin, Z 2013, 'Bundo kanduang: (hanya) Pemimpin di Rumah (Gadang)', *Jurnal Antropologi Indonesia*, Vol. 34 No. 2.
- Dessy A, Daldiani, Sesung, R 2016, 'Kepastian Hukum Hak Komunal Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 ditinjau dari Hukum Pertanahan Indonesia.
- Firdaus, DRS, Lubis, DJ, Susanto, D, Soetarto, E 2018, 'Potret budaya masyarakat minangkabau berdasarkan keenam dimensi budaya', *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*.
- Zain, Adib, Siddig, A. 2015, 'Pengakuan atas kedudukan dan keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) pasca dibentuknya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa', *Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 2, No.2 , pp. 63–76.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomo5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu