

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

KATA PENGANTAR

KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Puji syukur kehadiran Ilahi atas terbitnya Buku Panduan Pelaksanaan Seminar Nasional dengan tema *Karakteristik Subjek, Objek, Permasalahan, dan Solusi Tanah Ulayat/Adat dalam Pembangunan Pertanahan*. Buku ini berisi *Term Of Reference* (TOR) Pelaksanaan Seminar Nasional, *rundown* acara seminar nasional serta 28 (dua puluh delapan) abstrak dari Akademisi, Praktisi, Birokrat, Peneliti, dan Mahasiswa yang memahami dan tertarik pada tema seminar.

Di Indonesia tanah Ulayat/Adat ditegaskan di dalam Konstitusi Negara yaitu Pasal 18 B Undang-Undang Dasar 1945 yang mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan bangsa, masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Penghormatan dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat/adat sebagai hak asasi manusia secara tersirat juga diatur dalam Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (hasil perubahan ke dua UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000), bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Selanjutnya pada hasil perubahan ke empat UUD 1945, dalam Pasal 32 ayat (1) ditegaskan bahwa Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.

Walaupun pengakuan terhadap tanah ulayat/adat secara konstitusional sudah kuat, namun akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai persoalan mengenai sengketa hak ulayat/adat dikarenakan pengaturan mengenai tanah ulayat/adat masih bersifat pragmatis dan sektoral. Permasalahan ini muncul ketika implementasi pelaksanaan pembangunan yang terkait langsung dengan tanah ulayat/adat. Program Strategis Nasional pertanahan seperti misalnya: Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Pengadaan Tanah, Reforma Agraria, Penyelesaian Sengketa Konflik Pertanahan dan Tata Ruang. Oleh karena agenda percepatan penyelesaian Program Nasional tersebut sangat mendesak dalam rangka menekan terjadinya dan menyelesaikan permasalahan sengketa konflik pertanahan dan tata ruang tersebut, maka hal-hal yang berkaitan dengan proses legalisasi asset tanah-tanah ulayat/adat perlu segera dilaksanakan dimulai dari kegiatan pengadministrasian pengakuan negara atas tanah ulayat/adat tersebut, melalui kegiatan pendaftaran tanah ulayat/adat.

Guna mempercepat pelaksanaan pembangunan pertanahan, maka permasalahan yang terkait dengan tanah ulayat/adat perlu segera diselesaikan dan dengan diadakannya Seminar Nasional tentang karakteristik tanah ulayat/adat di Indonesia diharapkan dapat menginventarisasi dan mengklasifikasi karakteristik tanah ulayat/adat dalam hal: sebaran wilayah keberadaanya, masyarakat hukum adat, penamaan, pengakuan dan perlindungan eksistensinya, serta permasalahan lainnya. Dari seminar ini diharapkan dapat dihasilkan suatu rumusan tentang solusi permasalahan yang berkaitan dengan keterlibatan tanah ulayat/adat dalam pelayanan pertanahan khususnya di bidang Penataan Ruang, Reforma Agraria, Pengadaan Tanah dan Pendaftaran Tanah.

Akhirnya, diucapkan selamat berseminar dan terima kasih atas partisipasi dan bantuan dari semua pihak dalam penyelenggaraan seminar nasional ini.

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Ketua

Dr. Ir. Senthot Sudirman, M.S.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL	ii
DAFTAR ISI	iv
Implementasi Pengakuan Dan Perlindungan Tanah Adat (Studi Kasus di Bali dan Kalimantan Tengah) <i>I Gusti Nyoman Guntur, A.Ptnh., M.Si</i>	1
Problematika Identifikasi Tanah Ulayat Di Kalimantan Tengah (Studi Kasus : Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau) <i>Theresia Supriyanti, Harvini Wulansari</i>	39
Merancang Prosedur Pengukuran dan Pemetaan Kadastral dalam Rangka Pendaftaran Tanah Adat <i>Muh Arif Suhattanto</i>	54
Konflik Tanah Adat: Perang Antar Warga, <i>Distrust</i> , dan <i>Trust</i> (Studi di Pulau Adonara, Kabupaten Flores Timur, Provinsi NTT) <i>Aristiono Nugroho dan Suharno</i>	65
Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan (Kasus Kampung Kasepuhan Sinar Resmi, di Desa Sirnaresmi, Kecamatan Cisolok, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat) <i>Dwi Wulan Titik Andari, A.Ptnh.M.Pd., Slamet Muryono</i>	74
Masyarakat Hulum Adat: Ada Atau Tiada? <i>Abdul Haris Farid</i>	91
Pengakuan dan Perlakuan Tanah Adat dalam Pendaftaran Tanah di Provinsi Bengkulu <i>Tjahjo Arianto., Rachmat Martanto, Dwi Wulan Titik Andari</i>	102
Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Adat/Ulayat Melalui Pendaftaran Tanah Secara Sporadis dan Sistematis di Provinsi Sumatera Barat <i>Sudaryanto</i>	118

Pendaftaran Tanah Ulayat "Suku" di Provinsi Nusa Tenggara Timur <i>Mujiati, Dian Aries Mujiburohman, Dian Dewi Khasanah</i>	127
Prospek Penerapan <i>Fit-For-Purpose Land Administration</i> untuk Indentifikasi Tanah Adat di Provinsi Sumatera Barat <i>Ferdy Nugraha, Mohammad Fajar Hidayat</i>	138
Mekanisme Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Menggunakan Tiga Pilar Kekerabatan di Kabupaten Karo, Provinsi Sumatera Utara <i>Sutaryono, Wahyuni</i>	152
Kearifan Lokal Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan di Maluku <i>Westi Utami, M Nazir Salim</i>	160
Keberadaan Sultan Ground di Pesisir Pantai Selatan DIY Sebagai Barrier Mitigasi Bencana Tsunami <i>Westi Utami</i>	169
Pengaturan dan Penataan Pertanahan dalam Bingkai Reforma Agraria Masyarakat Hutan Adat Ketemenggungan Tae, Desa Tae, Kecamatan Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat <i>Yuliana, S.H., M.Eng</i>	181
Rekonstruksi Pemberian Hak Guna Usaha di Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat <i>Koes Widarbo, Haryo Budhiawan</i>	204
Custom Land : Valuation Principle of Cumpolsary Aqcuisition <i>Priyo Katon Prasetyo, S.SiT., M.Si, Sudibyanung, S.SiT., M.Si,</i> <i>Rosye Villanova Christine, S.E., Ak, CA, CPA (ASEAN), M.Prop.St</i>	218
Deselerasi Program PTSL pada Wilayah Masyarakat Hukum Adat <i>Abdul Haris Farid, Westi Utami</i>	232
Pengaturan Tanah Adat dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dalam Prinsip-Prinsip Internasional <i>Sukmo Pinuji, Asih Retno Dewi</i>	241
Permasalahan Penguasaan Tanah Perkampungan Tua Kota Batam <i>Tanjung Nugroho, Tjahjo Arianto, Eko Budi Wahyono</i>	261

IMPLEMENTASI PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN TANAH ADAT (STUDI KASUS DI BALI DAN KALIMANTAN TENGAH)

I Gusti Nyoman Guntur

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: guntur_stpn@yahoo.co.id

Abstrak: Ketentuan pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat atas tanah, telah memperoleh landasan pengakuan dalam UUPA. Akan tetapi terhadap pengakuan tanah yang bersifat hak bersama (komunal) yaitu hak ulayat belum ada kesamaan sikap mengenai keberadaan dan perlakuan konkrit pengakuan dan pelaksanaannya. Oleh karena itu perlu dilakukan kajian mengenai: 1) pengakuan hak ulayat dalam hukum positif di Indonesia; 2) Pengaturan dalam kebijakan terkait dengan hak ulayat oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan Kalimantan Tengah, serta 3) realitas prosedur pengakuan dan perlindungan hak ulayat pada masyarakat adat oleh otoritas pertanahan. Kajian ini menggunakan pendekatan diskritif kualitatif dengan studi kasus di Bali dan Kalimantan Tengah, yang lebih memfokuskan pada aspek yuridis empiris (sosio-legal). Data primer dan data skunder diperoleh melalui studi dokumen, wawancara, dan observasi lapangan. Hasil kajian menunjukkan bahwa: 1) penghargaan dan pengakuan terhadap keberadaan hak-hak atas tanah adat yang sudah ada sejak lama terdapat dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, UUPA, Putusan Mahkamah Konstitusi dan peraturan daerah atau peraturan gubernur, yang mengatur mengenai keberadaan masyarakat adat, kelembagaan adat, hak atas tanah, serta hukum adat; 2) selanjutnya pengaturan tata cara penetapan subyek dan hak ulayat dengan parameter dan prosedur tertentu melalui Permen ATR/Kepala BPN, namun dalam implementasinya terdapat perbedaan yaitu: a) kepemilikan tanah *druwe desa* oleh *Desa Pakraman* di Bali, dikonversi menjadi HM setelah ada penegasan Pura sebagai subyek HM dan penunjukan *Desa Pakraman* sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah, namun dalam rangka akselerasi pelaksanaan PTSL ternyata terdapat variasi dalam penulisan subyek hak milik dalam buku tanah dan pembukuan haknya berdasarkan pada satuan bidang-bidang penggarapan tanah oleh *krama*; b) Sedangkan wujud pengakuan dan perlindungan terhadap hak adat di Kalimantan Tengah belum dapat direalisasikan secara tuntas proses pensertifikatannya melalui kegiatan rutin, IP4T dan PPTKH karena belum ada kejelasan terkait letak dan batasnya serta entitas unit sosial masyarakat sebagai subyek hak adat/ulayat.

Kata Kunci: Pengakuan Tanah Adat, Pendaftaran Tanah Adat, Subyek Hak Tanah Adat

A. Pendahuluan

Negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum, bermakna bahwa segala aktifitas kenegaraan didasarkan pada hukum. Salah satu bidang yang mengatur tata kehidupan warga negara yang harus tunduk pada hukum adalah bidang keagrariaan/pertanahan, karena negara telah mengatur dalam konstitusi (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945) dan dijabarkan Undang-undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) serta peraturan pelaksanaannya.

Ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat atas tanah yang tunduk pada hukum adat, telah memperoleh landasan pengakuan pada Bagian II Ketentuan-ketentuan konversi UUPA, yaitu terhadap hak-hak adat yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Milik seperti hak atas *drue desa* sejak berlakunya UUPA diakui menjadi Hak Milik. Pemberlakuan ketentuan konversi tersebut, merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum serta pengakuan dan penegasan terhadap hak-hak lama atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat, Hukum Adat dan Hukum Agama disesuaikan menjadi hak-hak atas tanah yang tunduk pada UUPA. Pemegang hak wajib mengajukan konversi agar haknya disesuaikan menjadi salah satu hak yang disebutkan dalam pasal 16 UUPA.

Dalam konstitusi dan Hukum Agraria, ketentuan-ketentuan hukum terkait pengakuan hak masyarakat adat atas tanah utamanya hak milik adat (yang bersifat perdata) tidak menjadi masalah dan haknya dapat diproses melalui prosedur yang ditentukan untuk itu, serta dalam pelaksanaannya tidak ada perbedaan pendapat. Akan tetapi terhadap hak-hak adat atas tanah yang bersifat hak bersama (komunal) yang sering disebut hak ulayat atau serupa belum ada kesamaan sikap dan kesamaan pandang mengenai keberadaan dan perlakuan konkrit pengakuan dan pelaksanaannya.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dipersyaratkan kriteria tentang ada tidaknya hak ulayat, yaitu adanya subyek (masyarakat hukum adat), obyek (tanah ulayat) dan tatanan hukum adat. Namun kenyataan di lapangan, ada beberapa daerah yang telah berhasil melaksanakannya seperti di Provinsi Sumatera Barat atau Bali dan ada daerah seperti di Kalimantan Tengah yang sampai saat ini tidak berhasil kendati secara konsepsional masih ditemukan hak-hak yang bersifat komunal.

Kendati di Kalimantan Tengah masih ada dijumpai tanah adat/hak ulayat yang dikenal dengan beragam istilah, akan tetapi kenyataan di lapangan hingga saat ini pengakuan dari hak-hak yang bersifat komunal tersebut tidak dapat diimplementasikan atau dilaksanakan sebagaimana yang dikandung dalam Pasal 3 UUPA. Apalagi kepemilikannya sudah dikuasai oleh seseorang dan manfaatnya juga sudah dinikmati oleh seseorang atau kelompok tertentu, bukan milik bersama yang dinikmati secara bersama dalam satu kawasan.

Maria Sumardjono¹ menyatakan bahwa pengakuan hak ulayat menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah final, tidak perlu dipertanyakan

¹ Disampaikan pada kegiatan *focus group discussion* perihal “Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat dan Implikasi Terhadap Kebijakan Pengakuan dan Pendaftarannya” di Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigono UGM, tanggal 23 April 2019;

kembali, namun masalahnya adalah wujud/bentuk operasional atau implementasi pengakuan keberadaan tanah ulayat itu yang belum tegas oleh otoritas yang berwenang. Tentunya pendapat tersebut dapat dilihat berdasarkan fakta-fakta bahwa hak ulayat belum dapat diterbitkan alat bukti kepemilikannya, sebagaimana pengakuan terhadap keberadaan hak-hak atas tanah perorangan pada umumnya.

Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan kajian bahwa: 1) bagaimana bentuk-bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat dalam hukum positif di Indonesia; 2) bagaimana Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah mengatur dalam kebijakan terkait dengan hak ulayat, serta 3) bagaimana realitas prosedur dan wujud pengakuan dan perlindungan hak ulayat pada masyarakat adat di Bali dan Kalimantan Tengah oleh otoritas pertanahan?

B. Pengakuan Hak Ulayat: dalam Konstitusi dan Kebijakannya

Eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya secara konstitusional diakui dan dilindungi berdasarkan Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945, yang 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”*. Selain landasan konstitusional tersebut, eksistensi hak ulayat diakui dan dilindungi dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Salah satu prinsip dalam TAP MPR tersebut adalah mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam.

Sebagai bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat juga dapat ditemukan dalam undang-undang. Eksistensi hak ulayat yang diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menentukan bahwa: (1) *Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, 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 zaman.*

Bentuk pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat secara organik pengaturannya terdapat dalam UUPA. Pasal 3 UUPA mengatur: *“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulyayat 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 yang lebih tinggi”*.

Tidak dapat dipungkiri bahwa UUPA adalah salah satu peletak dasar konsep dan materi pengaturan mengenai pengakuan masyarakat hukum adat, namun tidak dihadirkan untuk mengatur mengenai keberadaan masyarakat hukum adat. Penyebutan masyarakat hukum adat dalam UUPA berkenaan dengan kedudukannya sebagai subyek yang berhak menerima kuasa dari Negara dalam rangka melaksanakan hak menguasai Negara dan memiliki hak ulayat. Menurut Pasal 3 UUPA, pemilik hak ulayat adalah masyarakat hukum adat. Demikian juga dapat diketahui dari Penjelasan Umum II angka 3 UUPA yang mengatakan bahwa masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat dilarang untuk menghalang-halangi pemberian hak guna usaha (HGU) atau menolak pembukaan hutan untuk keperluan penambahan bahan makanan dan pemindahan penduduk. Dengan menggunakan konsep tersebut, UUPA sekaligus mengakui keberadaan masyarakat hukum adat selaku subyek yang memiliki hak ulayat (obyek). Hak ulayat sebagai obyek tidak mungkin ada tanpa keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek.

Disamping itu, ketentuan dalam Pasal 3 tersebut menegaskan bahwa eksistensi hak ulayat telah dimodifikasikan sedemikian rupa dimana hak ulayat yang dalam kenyataannya masih ada telah memperoleh perubahan bentuk karena hak ulayat diakui sepanjang kenyataannya masih ada dengan berbagai pembatasan tertentu bagi persekutuan hukum adat yang masih mempunyai hak tersebut.² Budi Harsono³ mengatakan bahwa hak ulayat, selain diakui, *pelaksanaannya* dibatasi, dalam arti harus sedemikian rupa sehingga sesuai kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Menurut Budi Harsono⁴ pada kenyataannya kekuatan Hak Ulayat cenderung berkurang, dengan makin menjadi kuatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah-ulyat yang dikuasainya. Oleh karena itu Hak Ulayat tidak akan diatur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk diatur, karena pengaturan hak tersebut akan berakibat melangsungkan keberadaannya. Sebaliknya Abdurrahman⁵ mengatakan bahwa hal tersebut merupakan kebijaksanaan yang terselubung daripada pemerintah kita yang dapat kita simpulkan dari berbagai peraturan hukum yang berlaku yang menginginkan hak ulayat yang ada ini dimatikan secara diam-diam dan berangsur-angsur sehingga pada akhirnya eksistensinya akan lenyap dengan sendirinya sebagai akibat daripada perubahan situasi yang justru diciptakan oleh Pemerintah sendiri.

² Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*. 1994, Jakarta: Akademika Pressindo, hal. 99.

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I Hukum Tanah Nasional, 1987, Jakarta: Penerbit Djambatan, hal. 252.

⁴ Ibid...hal. 252.

⁵ Abdurrahman, *opcit* ... hal. 99.

Terlepas dari pro kontra tersebut, Pemerintah awalnya mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Regulasi ini merupakan pedoman bagi daerah dalam melaksanakan urusan pertanahan, utamanya masalah hak ulayat masyarakat hukum adat yang senyatanya masih ada di daerah yang bersangkutan. Pengaturan ini memuat kebijakan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Kebijakan pengakuan hak masyarakat hukum adat atas hak ulayat dalam Peraturan dimaksud mengatur tentang tata cara penetapan subjek hak masyarakat hukum adat dan hak ulayat dengan parameter tertentu, yaitu berdasarkan pada kriteria-kriteria yang ditetapkan dalam aturan ini. Peraturan Menteri ini juga mengatur tentang prosedur penetapan hak ulayat, yaitu melalui penelitian tentang keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-haknya, dan menentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen penetapan/pengesahan hak ulayat oleh masing-masing daerah. Berdasarkan amanat Peraturan Menteri tersebut, selanjutnya beberapa daerah telah menindaklanjutinya antara lain: Provinsi Sumatera Barat, Kabupaten Tana Toraja, Kabupaten Lebak di Banten, Kalimantan Tengah, Provinsi Bali, dan sebagainya.

Walaupun daerah-daerah tersebut sudah mendeklarasikan adanya masyarakat adat dan/atau adanya tanah adat/ulayat sebagai obyek, namun operasional pengakuan tanah adat belum dapat direalisasikan secara teknis pendaftarannya oleh otoritas pertanahan. Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Uji Materiil Undang-undang Kehutanan, secara tegas menyebutkan: “posisi dari hutan adat merupakan bagian dari tanah ulayat masyarakat hukum adat, hutan adat berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan *leluri (traditio)* yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.” Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka hutan adat yang pengaturan sebelumnya berada pada Kementerian Kehutanan beralih kepada Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 yang diganti dengan Peraturan Menteri Agraria 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. Dikeluarkannya kebijakan ini guna melaksanakan apa yang menjadi tujuan dari Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat sekaligus mencabut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Dalam

keputusan ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah yang dinamakan dengan hak komunal atas tanah⁶.

Walaupun Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 sudah tidak berlaku lagi, namun Permen ATR/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 secara substansi masih menggunakan kriteria-kriteria keberadaan masyarakat hukum adat, prosedur penetapan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak dan penetapan haknya. Prosedur penetapan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak tidak lagi menggunakan penelitian oleh Pemerintah Daerah, namun melalui lembaga kepanitiaan *ad hoc*, yaitu: Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T). Tim IP4T dibentuk oleh Pemerintah kabupaten/kota dan/atau provinsi yang terdiri dari unsur Kementerian ATR/BPN, Kementerian LHK, Akademisi, LSM dan Perwakilan Masyarakat Hukum Adat. Tim IP4T bertugas untuk melaksanakan identifikasi, verifikasi dan pemeriksaan lapangan yang bertujuan untuk menghasilkan laporan tentang keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak, data fisik dan yuridis penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat, serta batas-batas wilayahnya. Selanjutnya, Bupati/Walikota dan/atau Gubernur menetapkan hak komunal masyarakat hukum adat dan disampaikan kepada kantor pertanahan setempat untuk pendaftarannya. Melalui peraturan ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah baru yang dinamakan dengan hak komunal atas tanah, sehingga perlindungan hukum penguasaan tanah adat dapat segera terwujud.

C. Implementasi Pengakuan Hak Ulayat di Bali dan Kalimantan Tengah

Kebijakan dan peraturan pengakuan terhadap keberadaan dan hak masyarakat adat melalui beberapa peraturan daerah antara lain meliputi: a) keberadaan masyarakat adat, b) kelembagaan adat, c) hak atas tanah dan hutan, serta d) hukum adat dan peradilan adat.

1. Implementasi Pengakuan Hak Ulayat di Bali

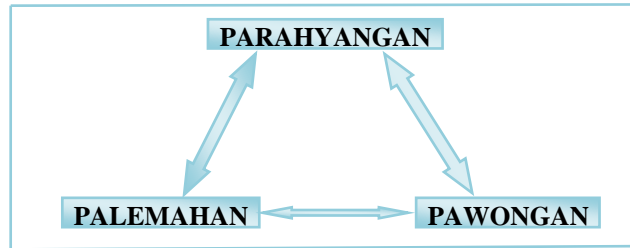
a. Pengakuan Desa *Pakraman* dan Tanah *Druwe Desa* melalui Peraturan Daerah

Salah satu keunikan pengelolaan pemerintahan di Bali dengan terdapatnya dua desa yaitu: Desa Dinas dan *Desa Pakraman*. Desa Dinas mengurus administrasi pemerintahan, sedangkan *Desa Pakraman* terkait tata kelola adat istiadat (spiritual agama Hindu) yang dilaksanakan oleh *prajuru desa*. Pengakuan keberadaan *desa pakraman*⁷ beserta hak ulayatnya (tanah *Druwe Desa*) tidak dibuat dalam undang-

⁶ Macam-macam hak atas tanah yang ada di Indonesia diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, namun dalam pasal tersebut tidak tercantum jenis hak komunal atas tanah, sehingga hak komunal atas tanah yang diatur dalam Permen ATR ini dapat ditafsirkan merupakan jenis hak atas tanah yang baru. Padahal di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA dimana suatu hak atas tanah yang baru harus ditetapkan dengan suatu undang-undang.

⁷ Pasal 1 ayat (4) Perda ini menyebutkan bahwa *Desa Pakraman* adalah organisasi kemasyarakatan yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah masyarakat adat Bali dengan wilayah hukum

undang tersendiri, namun disisipkan pada Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*. *Desa pakraman* sebagai organisasi masyarakat Hindu Bali berdasarkan kesatuan wilayah tempat tinggal bersama dan spiritual keagamaan yang paling mendasar bagi pola hubungan dan pola interaksi sosial masyarakat Bali, terdiri dari tiga unsur yaitu: *Parahyangan* (tempat suci), *Pawongan* (*krama desa*), dan *Palemahan* (wilayah desa: *karang Druwe Desa*) sebagaimana Gambar 1 berikut.



Gambar 1. Konsep *Desa Pakraman* di Bali
 Sumber: Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001

Pertama, aspek *Parahyangan* menyangkut nilai-nilai sosial religius, baik yang berwujud fisik (pura, candi, atau lainnya), artefak dan situsnya, maupun sistem ritual dan simbol kepercayaan yang melekat pada komponen tersebut. Pura diartikan sebagai tempat suci untuk pemujaan Tuhan bagi masyarakat Hindu. Dilihat dari kepemilikannya, bangunan suci pura dimiliki oleh kelompok *pemaksan* (satu clan dan/atau gabungan antar clan dan *wangsa/kasta*), milik desa adat, milik kelompok profesi tertentu (*subak*, pedagang di pasar, nelayan dan sebagainya), dan milik masyarakat umum. Pemeliharaan dan perawatan kebersihan dan kesucian pura dilakukan oleh *pemaksan* secara insidental melalui kewajiban *ngayah* dalam wujud kerja bakti bersih lingkungan menjelang upacara atau *ngayah* dalam bentuk materi/iuran (*urunan/punia*) para anggota *pemaksan*, dilengkapi hak untuk menggunakan/memanfaatkan tanah milik *desa pakraman*.

Kedua, aspek *Pawongan* merupakan nilai-nilai humaniora yang menyangkut norma, etika, struktur social, stratifikasi sosial, prilaku, dan sistem ekonomi, berarti terkait orang-orang (individu) yang beragama Hindu dalam *desa pakraman*. Berdasar Pasal 1 angka 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001, *krama desa/krama banjar* adalah mereka yang menempati *karang desa pakraman/karang banjar pakraman* atau bertempat tinggal di wilayah desa/banjar *pakraman* atau di tempat lain yang menjadi warga *desa*

adatnnya, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan dengan mengacu pada adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat di Bali.

pakraman/banjar pakraman. Selanjutnya Pasal 1 angka 7 Peraturan Daerah tersebut menjelaskan mengenai pengertian *krama pengempon/pengemong* adalah *krama desa pakraman/krama banjar pakraman* yang berada di wilayahnya serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan-kegiatan upacara di *kahyangan* tersebut. Ketentuan *krama* lebih lanjut diatur dalam *awig-awig* setiap *desa pakraman*. Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 *awig-awig Desa Pakraman Bukih* contohnya, mengatur bahwa yang tinggal di *Desa Pakraman Bukih* adalah *Krama* dan *Tamiu* (penduduk pendatang). *Krama* terdiri dari: a) *Krama Ngarep*, b) *Krama Batan Paha*, c) *Krama Tapukan*, d) *Bala Angkep*, dan e) *Sekaa Teruna*.

Ketiga, aspek *Palemahan* dari *desa pakraman* merupakan bhumi atau ruang sebagai unsur mutlak dari lingkungan dengan segala sumberdayanya. *Palemahan* dapat menyangkut ruang atau tanah (bentuk, luasan, struktur, jenis, dan status), sumberdaya air, hewan, tumbuhan dan kondisi lingkungannya, merupakan wilayah desa berupa *tanah druwe* desa dan *karang guna kaya*. Kepemilikan tanah yang bernuansa kebiasaan masyarakat di Bali terus menerus, dari masa lalu hingga kini, melahirkan regulasi lokal yang disebut tanah *Druwe desa*. Kata “*Druwe*” atau disebut “*gelah*” bermakna “milik, kepemilikan, hak milik”. Keberadaan tanah tersebut dimiliki oleh komunitas masyarakat Bali dengan status hak kolektif. Berdasarkan status dan fungsinya, *Druwe Desa* dapat dikategorikan menjadi: a) Tanah *Pekarangan Desa (PkD)* yaitu tanah yang diperuntukkan untuk bangunan rumah tempat tinggal bagi para *krama*; b) Tanah *Ayahan Desa (AyDs)* yaitu berupa tanah pertanian (tanah basah/ tanah kering) yang dibagi-bagikan kepada *krama*; c) Tanah Pura (*laba* pura dan bangunan pura); dan d) Tanah *Druwe Desa* (arti sempit) yaitu tanah yang dipergunakan untuk kepentingan desa secara bersama-sama seperti kuburan, tanah lapang, balai desa, dll. Dengan demikian, tanah *druwe desa* (atau yang diperesamakan dengan hak ulayat) merupakan hak kepemilikan bersama (kolektif/komunitas) atas wilayah (hamparan)/tanah yang digunakan oleh *krama adat* secara terus menerus guna mencari nafkah hidup. Demi keberlangsungan tanah *Druwe Desa*, maka pengaturan pemanfaatannya diserahkan kepada *prajuru* adat.

b. Pengakuan Tanah *Druwe Desa* sebagai Hak Lama Atas Tanah dalam UUPA

Berdasar Pasal II ayat 1 ketentuan konversi UUPA menentukan bahwa mulai sejak berlakunya UUPA, tanah adat khususnya *Druwe Desa* dikonversi menjadi hak milik asalkan subyeknya memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam Pasal 21 UUPA, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri. Dalam hal ini telah terbit Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura Sebagai Badan Hukum Keagamaan Yang Dapat

Mempunyai Tanah dengan Hak Milik, dan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa *Pakraman* di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah.

Sebelum membahas proses pengakuan tanah milik *Desa Pakraman*, penting untuk diketahui apakah status tanah *Druwe Desa* saat ini dan siapa pemiliknya? Menurut Herman Soesangobeng (2012; 327) hak ulayat bukan sejenis hak keperdataan, sehingga tidak dapat dijadikan objek pendaftaran dan hukum adat tidak mengenal konsep hak komunal melainkan hak bersama. Sedang Suwanda (2013; 1), berpendapat bahwa tanah-tanah yang dikuasai masyarakat hukum adat (termasuk tanah *druwe*) dikenal dengan hak ulayat, dan Budi Harsono (1994; 162) menyatakan hak ulayat mempunyai aspek publik dan aspek perdata.

Dalam ajaran agama Hindu masyarakat adat di Bali, pelaksanaan agama dijalankan melalui etika, susila, dan upacara, digunakan sebagai norma yang mengatur kehidupan bersama masyarakat sehari-hari mencerminkan rasa kepatutan dan keseimbangan (harmoni). Sebagai bentuk warisan budaya, *desa pakraman* mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga*. Setiap *desa pakraman* terdiri dari tiga unsur yang tidak terpisahkan yaitu unsur *Parahyangan*, unsur *Pawongan*, dan unsur *Palemahan*. Hal tersebut juga dapat diketahui dari masih eksisnya hubungan resiprokal antara *krama* dengan tanah *druwe desa* dalam wujud hak pemanfaatan tanah *druwe* sebagai sarana kehidupan *krama*, dan kepatuhan *krama* dalam melaksanakan kewajiban *ngayahan* (lihat bahasan pada 1.a di atas). Hak-hak atas tanah pada masyarakat hukum adat di Bali dapat dilihat dari penggolongan subyek yang menguasai yaitu milik *desa pakraman* dan milik individu (guna kaya).

Dengan demikian bahwa: a) masih adanya (langgengnya) penguasaan atas tanah pada masyarakat *desa pakraman*; dan b) masih dimilikinya *bendesa adat* (dan *prajuru adat*) sebagai orang yang mengemban tugas untuk memberikan pengaturan dalam kehidupan sehari-hari serta memberikan pengaturan terhadap hak penguasaan, pemilikan atas tanah, maupun aturan dalam kehidupan sehari-hari, serta c) masih adanya masyarakat *desa pakraman* sebagai *krama* adat, maka hal ini telah memenuhi kriteria keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya sebagaimana yang ditentukan dalam UUPA. Keberadaan masyarakat hukum adat (dalam hal ini *desa pakraman*) di Bali sudah difatwakan dalam UUD 1945, sehingga hak-hak atas tanahnya pun sudah diakui sah. Tanah *Druwe Desa* bagi *krama adat* berfungsi sebagai tempat tinggal, tempat mencari makan dan sebagai tempat mempertahankan eksistensi komunalnya (*desa pakraman*). Jika dikaitkan dengan pasal 58 UUPA mengakui hak ulayat dan hak-hak lain yang sejenis asal tidak bertentangan dan selama belum diatur khusus, maka apa yang

menjadi petunjuk dalam Pasal 3 UUPA yaitu, “bahwa hak ulayat itu masih merupakan kenyataan hidup”, berarti dapat dikatakan bahwa tanah ulayat tersebut masih berfungsi dan masih dipatuhi oleh masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat hukum adat (*desa pakraman*) termasuk hak-hak atas tanah *Druwe Desa*, hanya perlu dibawa ke dalam pengaruh hukum nasional. Hak kepemilikan bersama masyarakat adat inilah yang sebagian diserahkan penggarapannya kepada *krama*.

Berdasarkan argumentasi tersebut, peneliti yakin bahwa tanah *Druwe Desa* merupakan hak ulayat yang sudah terindividualisasi, tidak dimaksudkan menjadi milik *krama* secara perorangan, namun menjadi milik *desa pakraman*. Oleh karena itu, hak milik *desa pakraman* ini (termasuk hak penguasaan oleh *krama* di atasnya) dapat didaftarkan dalam sistem pendaftaran hak sebagaimana ketentuan Pasal 29 PP No. 24 Tahun 1997 melalui konversi hak-hak lama atas tanah.

Dengan demikian tanah *druwe desa* merupakan hak komunal masyarakat hukum adat, yang meskipun telah dikonversi menjadi hak milik tidak menyebabkan sifat-sifat hak ulayatnya hilang, tetapi tetap melekat pada hak milik. Tanah hak milik hasil konversi *druwe desa* tetap merupakan hak komunal. Pemberian status hak milik komunal ini bertujuan untuk mencegah beralihnya tanah adat ini kepada perseorangan karena bagaimanapun masyarakat hukum adat memiliki hak yang lebih besar terhadap tanah yang berada dalam wilayah desa adat tersebut.

Konversi hak-hak lama menjadi hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA dipengaruhi dua faktor: *Pertama*, faktor isi dan wewenang pemegang hak, yaitu jika isi hak dan wewenang pemegang hak sebagaimana atau mirip hak milik maka dikonversi sebagai hak milik, sedangkan apabila isi hak dan kewenangannya mirip dengan hak pakai maka akan dikonversi menjadi hak pakai. *Kedua* adalah faktor subyek haknya. Subyek hak atas tanah merupakan orang (manusia) atau badan hukum yang dapat memperoleh sesuatu hak atas tanah. Badan hukum dibedakan dalam dua bentuk, yakni badan hukum publik, misalnya lembaga Pemerintahan dan badan hukum privat misalnya perseroan terbatas, yayasan atau koperasi.

1) Pura, Badan Keagamaan sebagai Subyek Hak Milik

Pasal 49 UUPA menyatakan bahwa “Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial”. Umumnya Pura dimaknai sebagai badan hukum publik, yang menurut ketentuan badan hukum publik hanya mempunyai hak untuk menguasai dan mengatur atas tanah tersebut, namun berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 556/DJA/1986, Pura merupakan badan keagamaan (Hindu) yang dapat mempunyai (sebagai subyek) hak milik

atas tanah. Hanya saja perlu dicermati bahwa pemilikan tanah Pura itu bervariasi yaitu dimiliki oleh *desa pakraman*, atau oleh umat Hindu, atau kelompok clan tertentu (lihat bahasan huruf C angka 1.a di atas), akan terkait dengan pencantuman nama subyek hak dalam pendaftarannya.

2) *Desa Pakraman* Penyandang Hak Kepemilikan Bersama

Desa pakraman berwenang melakukan perbuatan hukum baik dalam mengatur dan menetapkan keputusan desa, memiliki kekayaan, harta dan bangunan serta dapat menggugat dan digugat di muka pengadilan. *Desa pakraman* memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa seperti tanah *Druwe Desa* dan pengurus yang dinamakan *prajuru adat*. Tanah-tanah yang dilekati dengan hak-hak adat disebut tanah *druwe* (*druwe* bermakna “milik, kepemilikan, hak milik”), dalam hal ini dimiliki oleh komunitas tertentu dengan status hak kolektif.

Tanah *Druwe Desa* yang kepemilikannya secara kolektif ini telah dikonversi menjadi hak milik berdasarkan ketentuan-ketentuan konversi Pasal II ayat (1) UUPA, yang dalam pendaftarannya perlu penegasan oleh otoritas pertanahan mengenai siapa pemiliknya. Ketentuan konversi UUPA, berfungsi hanya mengatur proses atau prosedur perubahan status hak lama (tanah *Druwe Desa*) untuk dikukuhkan kedudukan hukumnya menjadi hak milik. Perubahan mana, baru berlaku efektif, setelah melalui proses dan prosedur administrasi pertanahan tertentu serta pembukuan hak milik dimaksud. Dalam hal ini, ketentuan konversi UUPA sama sekali tidak menyebut dan mengatur masalah perubahan kedudukan hukum ataupun penggantian nama masyarakat hukum sebagai persekutuan hukum adat. Persekutuan hukum adat di Bali yang disebut *Desa Pakraman*, tidak diganti dan tetap mengurus dan mengatur urusan adat dan keagamaan (Hindu) sementara Desa Dinas mengurus urusan pemerintahan negara pada kesatuan administrasi desa.

Hakekat ketentuan konversi dalam UUPA, adalah merubah dan menggantikan status hak adat (termasuk tanah *Druwe Desa*) yang ada sebelum berlakunya UUPA menjadi status Hak Milik. Tanah *Druwe Desa* menurut peneliti termasuk hak lama yang kepemilikan (keperdataan) oleh masyarakat adat secara kolektif/komunitas, dalam hal ini *desa pakraman*. Oleh karena saat UUPA terbit *desa pakraman* belum ditunjuk sebagai subyek hak milik sehingga pendaftarannya belum dapat dilakukan segera (tertunda), dan baru dapat dilakukan pendaftaran setelah komunitas masyarakat adat ini diakui sebagai subyek hak (milik). Pengakuan komunitas masyarakat adat sebagai subyek hak (milik) selain melalui lembaga Pura (lihat bahasan angka 1 di atas) dan melalui lembaga *Desa Pakraman*, berdasarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan *Desa*

Pakraman di Provinsi Bali sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah.

c. Implementasi Pengakuan *Druwe Desa* melalui Kebijakan Menteri

Dalam rangka memastikan keberadaan tanah ulayat berdasar Putusan Mahkamah Konstitusi RI atas Perkara No. 35/PUU-X/2012 tentang Uji Materiil Undang-undang Kehutanan, memberi peluang hukum mengimplementasikan pensertipikatan tanah adat (termasuk tanah *Druwe Desa*). Mahkamah Konstitusi (MK) menegaskan bahwa masyarakat adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Guna melaksanakan amanah Putusan MK untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat tersebut, terakhir diterbitkan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Melalui Peraturan Menteri ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah baru (yaitu hak komunal atas tanah). Adanya komitmen dari Pemerintah tersebut, tidak terlepas dari kritik masyarakat misalnya Peraturan Menteri dimaksud telah menyederhanakan konsepsi Hak Ulayat menjadi Hak Komunal, atau penetapan hak baru yaitu hak komunal atas tanah, seharusnya ditetapkan dengan undang-undang, bukan dengan peraturan menteri, dan sebagainya.

Terlepas dari kritik tersebut, terkait dengan tanah *Druwe Desa* (yang juga sering dipersamakan dengan hak ulayat) peneliti berpandangan bahwa:

- 1) Berdasarkan UUPA, tanah *Druwe Desa* telah dikonversi menjadi hak milik, namun karena *desa pakraman* sebagai pemilik tanah belum ditunjuk sebagai subyek hak milik sehingga pensertipikatannya belum dapat dilakukan oleh otoritas pertanahan.
- 2) Terhadap tanah-tanah *Druwe Desa* tersebut baru dapat dilakukan penerbitan sertipikat hak milik melalui konversi setelah ada: a) penegasan “Pura” sebagai subyek Hak Milik atas tanah *Druwe Desa* berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 556/DJA/1986; dan b) Penunjukan “*Desa Pakraman*” di Provinsi Bali sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah berdasarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/KEP-19.2/X/2017.
- 3) Penerbitan sertipikat tanah-tanah *Pura* (dan *Pelaba Pura*), perlu dilakukan pencermatan lebih mendalam dari sisi kepemilikan (*penyungsong*) pura yaitu: *Pura/Kahyangan untuk Umum (Kahyangan Jagat, Kahyangan Tiga dan Pura Profesi)* atau *Kahyangan Keluarga (Dadya/Kawitan, Mrajan Agung, dan Mrajan)*. Beragamnya Pura tersebut, berarti beragam pula penyungsongnya,

sehingga kepemilikan tanah pura juga akan berbeda, perlu menjadi perhatian terkait dengan penentuan subyek hak milik atas tanah Pura, yaitu:

- a) untuk tanah-tanah *Kahyangan Jagat* (Pura *Dang Kahyangan* atau *Sad Kahyangan*) *penyungsong*/pemilikinya adalah masyarakat umum (seluruh masyarakat Hindu), sedangkan Pura Profesi seperti Pura *Ulunsuwi/Subak* dan Pura *Melanting/Pasar* *penyungsongnya* adalah mereka yang beraktivitas disekitar Pura dimaksud. Oleh karena *penyungsongnya* bersifat terbuka, sulit dibuat struktur organisasinya (kecuali organisasi Subak) sehingga terhadap tanah-tanah Pura dimaksud disertipikatkan atas nama “Pura” (nama Pura yang bersangkutan) berdasar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 556/DJA/1986;
 - b) untuk tanah-tanah *Pura* dan *laba Pura Kahyangan Desa* dan Pura lainnya yang dimiliki oleh *desa pakraman* disertipikatkan melalui konversi menjadi Hak Milik atas nama “*Desa Pakraman*” yaitu nama Desa Pakraman yang bersangkutan, bukan atas nama Pura, berdasar Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017;
 - c) untuk tanah-tanah *Pura* dan *laba Pura* Keluarga tergantung daripada status tanahnya yaitu: jika tanahnya merupakan tanah milik perorangan atau guna kaya (bukan *Druwe Desa*) maka disertipikatkan atas nama perorangan (semua keluarga/*clan*) sebagai *pengempon Pura dadya*. Sedangkan jika merupakan tanah *Druwe Desa* disertipikatkan (Hak Milik) atas nama “*Desa Pakraman*” berdasar Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017, dan terhadap pemanfaatan tanah oleh keluarga/*clan* tersebut menurut peneliti, dapat diterbitkan hak (Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai) di atas Hak Milik *Desa Pakraman*, yang subyeknya nama-nama keluarga/*clan* masing-masing.
- 4) Politik agraria nasional membedakan jangka waktu pencatatan konversi yaitu untuk hak barat hanya sampai tanggal 24 September 1980 berdasar Kepres 32 Tahun 1979, sedangkan pendaftaran konversi untuk hak milik adat (termasuk hak adat/hak ulayat, dalam hal ini tanah-tanah *Druwe Desa*) tidak ada batasan waktunya. Dengan demikian, pendaftaran konversi tanah *Druwe Desa* dapat dilakukan saat ini, karena subyeknya (*desa pakraman*) sudah ditetapkan sebagai subyek hak kepemilikan (komunal) atas tanah sebagaimana Keputusan Menteri tersebut.
- 5) Dalam rangka akselerasi pelaksanaan PTSL di Bali ternyata: a) masih mengutamakan proses kategori 1 (potensi sertipikat); b) dalam penulisan subyek hak milik pada buku tanah masih bervariasi; dan c) pembukuan berdasarkan satuan bidang-bidang penggarapan tanah oleh masing-masing *krama* baik terhadap tanah *pekarangan desa* maupun tanah *ayahan desa*.

2. Implementasi Pengakuan Hak Ulayat di Kalimantan Tengah

a. Identifikasi Masyarakat Adat Dayak di Kalimantan Tengah

Suku Dayak merupakan suku bangsa asli terbesar dan tersebar di seluruh Kalimantan, sesungguhnya terbagi atas beberapa kelompok atau suku. Pengelompokan suku Dayak menurut para ahli terbagi atas⁸ pandangan H.J Malinckrodt yaitu suku Dayak ada 6 rumpun, menurut Tjilik Riwut (1958) ada 18 suku terbagi menjadi 403-405 suku kecil, menurut versi Ch.F.H. Duman ada 405 suku; suku Dayak Ot-Danum terbagi menjadi 61 anak suku. Suku Dayak Ngaju (Ot Danum) mayoritas tinggal di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah. Suku ini konon berasal dari hulu-hulu sungai yang kemudian menyebar menuju ke arah hilir sungai-sungai yang ada di Kalimantan Tengah.⁹ Suku Dayak Ngaju merupakan suku induk dari empat suku besar lainnya, yaitu suku Dayak Ngaju dengan 53 anak suku, suku Dayak Ma'ayan dengan 8 anak suku, suku Lawangan dengan 21 anak suku dan suku Dusun dengan 24 anak Suku.¹⁰

Keberadaan masyarakat adat/suku Dayak telah berlangsung lama, bahkan sejak berabad-abad lalu, jauh sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pendapat mengenai asal-usul suku Dayak sangat bervariasi. Masyarakat adat di Kalimantan identik dengan suku Dayak, mendominasi pulau Kalimantan bersumber dari empat tempat yaitu: a) Tantan Puruk Pamatuan di hulu Sungai Kahayan dan Barito, b) Tantan Liang Mangan Puruk Kaminting (Bukit Kaminting), c) Datah Takasiang, hulu sungai Rakau (Sungai Malahui Kalimantan Barat), dan d) Puruk Kambang Tanah Siang (hulu Barito). Dari tempat ini kemudian tumbuh dan berkembang dalam satu kawasan daerah aliran sungai, menjadi rumpun-rumpun atau sub suku (tujuh suku besar) yaitu: Dayak Ngaju, Dayak Apu Kayan, Dayak Iban dan Hebab, Dayak Klemantan atau Dayak Darat, Dayak Murut, Dayak Punan dan Dayak Ot Danum¹¹. Menurut Siun, suku Dayak di Kalimantan Tengah terdiri dari 4 (empat) induk suku yaitu: Dayak Ngaju, Dayak Ma'ayan, Dayak Lawangan, dan Dayak Ot Danum¹². Disamping penduduk asli suku Dayak tersebut, terdapat suku lainnya seperti Jawa, Bali dan lainnya, berasal dari program transmigrasi.

Banyaknya jumlah suku Dayak yang terbagi menjadi beberapa sub suku, memungkinkan adanya keanekaragaman adat istiadat. Meskipun kebudayaannya memiliki banyak kemiripan, namun antara suku yang satu dengan suku yang lain

⁸ Neni Puji Nur Rahmawati. 2005. *Pemetaan Suku Dayak Di Kabupaten Pontianak*. Hlm 1.

⁹ Yekti Maunati. 2006. *Identitas Dayak, Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*. Yogyakarta; LKIS. hlm 14;

¹⁰ Tjilik Riwut, 1958. Kalimantan Membangun. Jakarta; Endang. Hlm 5;

¹¹ <http://waradhika.blogspot.co.id/2013/01/ringkasan-budaya-suku-dayak.html>, diunduh tanggal 6 Oktober 2015.

¹² Memahami Latar Belakang dan Berupaya Memperkokoh Eksistensi Masyarakat Adat Dayak Kalimantan, http://www.kborneo.com/files/product_document/258/1429522005.pdf, diunduh tanggal 6 Oktober 2015.

sesungguhnya berbeda baik dari segi bahasa, corak budaya, hingga hukum adat, sehingga menjadi suatu identitas parsial masing-masing. Pertanyaannya, apa yang dapat dipakai sebagai tolok ukur bahwa masyarakat adat “Dayak” itu saat ini masih eksis? Untuk itu, peneliti menggunakan pendekatan dari Koentjaraningrat (1987: 5) yang secara eksplisit memilah budaya menjadi tiga wujud, yaitu (1) wujud budaya sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan, dan sebagainya; (2) wujud budaya sebagai suatu kompleks aktivitas berpola dalam masyarakat; dan (3) wujud budaya sebagai benda-benda hasil karya manusia.

Hampir sama dengan masyarakat adat yang lain, masyarakat adat Dayak memiliki berbagai adat istiadat yang sangat banyak, baik yang berhubungan dengan *religi* (Tuhan), manusia, maupun semua makhluk hidup yang ada. Hubungan yang ada serta terbentuk lama adalah merupakan salah satu faktor yang mendukung terus lestarinya masyarakat adat tersebut dengan apa yang ada di dalamnya, sebagai wujud budaya Betang dan kepercayaan pada roh gaib.

1) Rumah Betang Simbol Sistem Kekerabatan

Masyarakat Dayak di dalam sistem kekerabatannya berdasarkan prinsip keturunan yang memperhitungkan garis laki-laki dan garis perempuan, dengan rumah *Batang* sebagai lambang kekerabatannya. Budaya Betang merupakan cerminan mengenai kebersamaan dalam kehidupan sehari-hari. Di dalam rumah Betang ini setiap kehidupan individu dalam rumah tangga dan masyarakat secara sistematis diatur melalui kesepakatan bersama (hukum adat), mengenai keamanan, makanan, suka-duka atau mobilisasi tenaga untuk mengerjakan ladang. Nilai utama yang menonjol dalam kehidupan di rumah Betang adalah nilai kebersamaan di antara para warga yang menghuninya.

Selain itu, dalam rumah Betang ini anggota keluarga (kerabat) masyarakat Dayak pada hari-hari tertentu melakukan ritual sebagai wujud hubungan antara manusia dengan Tuhan dan roh nenek moyang, terus terjaga di dalam wadah aliran kepercayaan Kaharingan ataupun agama yang lain. Dalam aliran kepercayaan Kaharingan penggunaan lambang-lambang yang berupa benda-benda seperti patung, guci dan yang lain.

2) Kepercayaan Roh-Roh Gaib

Menurut anggapan umat Kaharingan, bahwa penciptaan jagat raya adalah awal serta asal usul dari karya *Ranying Hatalla* (Tuhan Yang Maha Esa) yang berkenaan dengan penciptaan manusia. Nenek moyang berasal dari “alam atas” diturunkan ke bumi serta negeri asal dari alam atas (langit). Demikian juga, umat Kaharingan percaya bahwa alam sekitar hidupnya penuh dengan makhluk-mahluk halus dan roh-roh (*ganan*) yang menempati tiang rumah, batu-batu besar, pohon-pohon besar, hutan belukar, air, serta alam sekeliling tempat

tinggal manusia, yang menurut tempat tinggalnya, terdapat *ganan* golongan roh baik (*Singiang* atau *Nayu-nayu*), dan golongan roh jahat (*Taloh*, *Kambe*). Untuk itulah, misalnya lingkungan sekitar makam tidak boleh dibersihkan bahkan diberi penghalang dari kayu, agar arwah bagi yang baru meninggal tetap di makam dan tidak kembali ke rumah¹³. Selain adanya *ganan*, terdapat roh nenek moyang (*liau*), yang menurut kepercayaan dari masyarakat Dayak bahwa jiwa (*Hambaruan*) orang yang mati itu meninggalkan tubuh dan menempati sekeliling tempat tinggal. Adanya kepercayaan terhadap makhluk halus, dan roh nenek moyang yang selalu menjaga serta ada di sekitarnya, menjadikan masyarakat adat patuh dan peduli terhadap lingkungan khususnya hutan yang mempengaruhi kehidupan.

b. Identifikasi Pengelolaan Wilayah (Tanah) Adat

Masyarakat Dayak memiliki aturan pengurusan wilayah adat yang masih dipegang dan dijalankan dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam di wilayah adatnya. Walaupun aturan pengurusan wilayah adat dimaksud tidak tertulis, namun keberadaan ketentuan-ketentuannya dapat dicermati berdasarkan sistem pengelolaan dan peruntukan wilayah adat dari masyarakat adat. Menurut pengelolaan dan peruntukan kawasan, terdapat beberapa kategori peruntukan dan pengelolaan kawasan¹⁴ yang dikelola bersama/kolektif yaitu: Tanah *Mali*, *Kampong Puang*, *Pendam*, *Penganyut Aek*, *Pulau*, Hutan *Simpan*, Tanah *Kerapa*, dan Tanah *Endor Nampok*. Adanya pembagian pemanfaatan tanah tersebut menunjukan bahwa pada masyarakat Dayak masih terdapat kebiasaan atau aturan tidak tertulis yang merupakan suatu kearifan lokal, dilakukan secara terus-menerus dari generasi ke generasi. Masyarakat adat Dayak merupakan bagian kecil dari masyarakat, masih patuh dan taat pada sesuatu yang sudah ada tanpa keinginan untuk merubah secara menyeluruh, dan masih menghargai sesuatu yang telah berperan pada perkembangan hidupnya. Berdasarkan peruntukan dan pengelolaan wilayah (tanah) tersebut, jika disederhanakan terdapat dua kelompok penguasaan atas tanah (lihat juga pola pemanfaatan tanah adat Dayak yaitu pemanfaatan secara alami dan pemanfaatan melalui pengolahan tanah¹⁵), yaitu:

¹³ Wawancara dengan Damang Pasir Panjang tanggal 8 April 2019;

¹⁴ <http://www.alamkoe08.multiplay.com/journal/item/5>, diakses pada tanggal 12 Januari 2011;

¹⁵ Guntur, I Gusti Nyoman, dkk, 2015, *Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dalam Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu AgrariaPertanahan (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2015, Monografi*, hlm. 206 – 210; Pemanfaatan secara alami maksudnya, terhadap tanah tidak ada usaha-usaha/aktivitas untuk mengolah tanah. Tanah dan hutan belantara (alami) langsung dapat diambil manfaatnya oleh masyarakat melalui kegiatan berburu, mengumpulkan hasil hutan dan sumber bahan bangunan. Sedangkan pemanfaatan dengan cara pengolahan tanah maksudnya masyarakat baru mendapatkan manfaat dari tanah setelah terlebih dahulu

- 1) Tanah yang semula merupakan tanah adat namun karena sudah (pernah) dimanfaatkan secara intensif oleh warga, penguasaannya sudah semakin terindividualisasi (sifat privat semakin kuat) sehingga dapat dimaknai sebagai tanah milik individu baik sebagai tempat tinggal dan/atau pertanian yaitu: Rumah *Panjae, Taba', Temawai, Damun, Tapang Manye/Hutan Madu, Kerapa, dan Umai*.
- 2) Tanah adat yang pemanfaatannya tidak intensif (tidak dilakukan penggarapan/pengolahan tanah), yang sifat publiknya masih kuat (belum terindividualisasi) seperti: Tanah *Mali, Kampong Puang, Pendam, Penganyut Aek*, Pulau/hutan cadangan, Hutan *Simpan, dan Endor Nampok*.

Bentuk hukum penguasaan tanah oleh masyarakat adat tersebut angka 2) umumnya dikenal dengan "hak ulayat", merupakan istilah yang digunakan secara formal, namun istilah yang digunakan pada setiap etnik sesungguhnya berbeda-beda. Pada suku Dayak Benuaq¹⁶ terdapat 6 katagori hutan berdasarkan fungsinya, yaitu: a. *Talutn Luatn* yaitu hutan belantara yang tidak mencakup daerah – daerah milik kelompok; b. *Simpukng Brahatn* yaitu hutan yang digunakan untuk berburu dan mengumpulkan hasil-hasil hutan kecuali kayu; c. *Simpukng Ramuuq* yaitu hutan yang menyediakan sumber-sumber bahan bangunan untuk rumah dan pembangunan desa; d. *Simpukng Umpaq Tautn* yaitu hutan yang digunakan sebagai ladang; e. *Simpukng dukuh* yaitu hutan yang digunakan untuk bidang-bidang kebun; f. *Simpukng Munan* yaitu tanah yang semula digunakan ladang, tetapi sekarang digunakan untuk menanam pohon dan buah-buahan dan tanam-tanam keras lainnya.

Berdasarkan fungsinya tersebut, dapat dikelompokkan menjadi 2 penguasaan yaitu: 1) penguasaan oleh perorangan (keluarga) yaitu: *Simpukng Dukuh, Simpukng Umpaq Tautn dan Simpukng Munan*. 2) penguasaan oleh komunitas masyarakat adat yaitu: *Talutn Luatn, Simpukng Brahatn, dan Simpukng Ramuuq*.

Sedangkan Agustin Teras Narang¹⁷ menyatakan jenis-jenis hak adat suku Dayak di atas tanah meliputi: *Tajahan Antang, Petak Kaleka, Petak Keramat, Petak Rutas, Sepan Pahewan dan Pukung Himba*. Disamping itu, terdapat istilah (lokal) lainnya dalam pemanfaatan tanah oleh masyarakat adat¹⁸ seperti: *Eka*

melakukan pengolahan tanah, misalnya dengan diawali membuka hutan, menanami, memelihara dan memanen hasilnya.

¹⁶ Widjono dalam Maunati, Yekti. 2004. *Identitas Dayak Komudifikasi dan Politik Kebudayaan*: LkiS Yogyakarta, hal. 80 – 81.

¹⁷Agustin Teras Narang dalam Stevie Vebria Lisma, 2014, *Tinjauan Pelaksanaan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13/2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah di Kecamatan Bukit Batu, Kota Palangkaraya*, Universitas Palangkaraya, Fakultas Hukum, Skripsi.

¹⁸ Guntur, I Gusti Nyoman, dkk, 2015, *Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dalam Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu AgrariaPertanahan (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2015, Monografi, hlm. 209*.

Malan manan Satiar, Kaleka, Pahewan/ Tajahan, Sepan, serta Situs-situs budaya seperti Sandung, Pantar, dan Sapundu.

c. Identifikasi Tatanan Yang Mengikat Masyarakat Adat Dayak

Sama halnya dengan masyarakat Indonesia pada umumnya, masyarakat di Kalimantan Tengah juga mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, membawa dampak positif maupun dampak yang negatif, termasuk akibat dari perkembangan pandangan antar generasinya. Namun, satu hal yang tidak mengalami perubahan signifikan yaitu bahwa kehidupan masyarakatnya tidak pernah terlepas dari pemanfaatan sumberdaya tanah, sebagai tempat melakukan seluruh aktivitas dalam kehidupan sehari-hari, tempat mencari makan, minum serta kebutuhan lainnya semua dilakukan di atas permukaan bumi yang disebut tanah. Tanah dengan segala isinya merupakan bagian terpenting yang tidak dapat terlepas dari kehidupan masyarakat.

Awalnya, suku Dayak menetap dan hidup dekat sungai atau hutan di pedalaman, yang memegang teguh harga diri, memiliki kekerabatan serta keterikatan yang kuat dengan tempat asal, menyatu dengan alam. Mata pencaharian kesehariannya selalu berhubungan dengan hutan (alam), misalnya berburu, berladang, berkebun, menangkap ikan secara tradisional, dan meramu hasil hutan. Mata pencaharian yang berorientasi pada hutan tersebut telah berlangsung selama berabad-abad, merupakan kesepakatan/aturan adat secara lisan, turun temurun, diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya, dan ternyata saat ini mulai berpengaruh terhadap kultur orang Dayak. Mata pencaharian yang khas bagi masyarakat Dayak adalah sistem ladang berpindah, secara berkelompok. Siklus pekerjaan ladang adalah penebangan pohon (hutan), pengeringan (batang, cabang, ranting serta daun-daun) secara alami, pembakaran dan penanaman, dilakukan secara gotong-royong. Pekerjaan selanjutnya yaitu merawat dan menjaga tanaman menjadi tanggungan masing-masing. Namun pola kehidupan pemanfaatan tanah tersebut, sebagian besar ditengarai telah mulai bergeser pada pola pemanfaatan tanah secara individu, bahkan berpotensi meminggirkan penguasaan tanah oleh komunitas masyarakat adat Dayak setempat.

Untuk menjaga agar masyarakat Dayak tidak semakin terpinggirkan, maka diadakan suatu kongres Damang se-Kalimantan (dikenal sebagai *Aturan Hurung Anoi Kahayan*) pada tanggal 22 Mei sampai 24 Juli 1894. Rapat damai ini merupakan tonggak lahirnya perjuangan persatuan masyarakat Dayak dalam menentang penjajahan, dilakukan di Kahayan Hulu Utara Desa Tumbang Anoi, dan dihadiri oleh para Damang, Temanggung, Mantir, Balian, dan tokoh-tokoh adat sebagai wakil/utusan 400 kelompok suku Dayak dari seluruh suku di Kalimantan. Kongres itu menghasilkan beberapa pokok kesepakatan hukum adat

yang mengatur kehidupan masyarakat Dayak (dikenal dengan 96 Pasal Perjanjian Damai Tumbang Anoi 1894). Kesepakatan hukum adat tersebut dapat disederhanakan menjadi tiga kelompok utama yaitu: 1) pelanggaran adat dalam perkawinan dan berumah tangga serta tata adat; 2) sengketa tanah dan; 3) tindak kriminal. Khususnya rujukan yang dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa tanah adalah denda adat pinjam bekas ladang hutan perawan (Pasal 39), denda adat kerusakan *Pahewan, Karamat, Rutas* dan *Tajahan* (Pasal 87), perkara perselisihan batas ladang, kebun dan bekas berladang dan bekas berkebun (Pasal 90), perkara selisih pembagian lajang warisan (Pasal 91), maupun adat istiadat mengenai macam-macam hak panggul, *sapindang, attas handel, tatas ikan*, rintis jalutung, *tangiran*, sungai dan danau (Pasal 92).

Adanya perjanjian tersebut, dapat dianalogikan bahwa jauh sebelum Indonesia merdeka masyarakat adat Dayak telah memiliki sebuah tatanan dan kesepakatan hukum adat. Tatanan dan kesepakatan hukum adat ini menjadi sumber tata kelola kehidupan yang bersifat normatif, mengandung sifat hukum yang keberadaannya dihargai, dihormati dan dipatuhi oleh masyarakat adat setempat. Pelanggaran terhadap norma-norma hukum adat itu, akan terkena sanksi dan hukuman. Hukum adat Dayak Tumbang Anoi 1894 tersebut, disepakati sebagai dasar segala Hukum Adat Dayak, dalam rapat Majelis Adat Dayak Nasional (MADN)/Dewan Adat Daerah (DAD) bulan April 2014, sehingga harus pula mendapat pengakuan dari Negara dan Pemerintah, karena hukum Negara dan hukum positif pasti bersumber dari keberadaan hukum adat.

Berdasarkan ketentuan konstitusi, maka untuk memastikan keberadaan tanah ulayat harus dilakukan penelitian sebagaimana amanat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Namun berbeda dengan amanat peraturan menteri dimaksud, pengakuan tanah adat/ulayat di Kalimantan Tengah dilakukan melalui penerbitan Surat Keterangan Tanah Adat oleh Damang Kepala Adat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, yang ditindak-lanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 dan diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2012. Pengakuan, penghormatan dan penghargaan keberadaan hak-hak masyarakat adat Dayak¹⁹ yaitu tanah adat maupun hak-hak adat di atas tanah baik dimiliki oleh perorangan atau milik

¹⁹ Hal ini disadari sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 18 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah yang menyebutkan bahwa: “Kelembagaan Adat Dayak adalah organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk maupun yang secara wajar telah tumbuh dan berkembang bersamaan dengan sejarah Masyarakat Adat Dayak dengan wilayah hukum adatnya, serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan dengan mengacu kepada adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat Dayak.”

bersama (sejajar dengan hak ulayat) sebagaimana tercantum dalam Pasal 38 jo Pasal 1 butir 19 sampai dengan 20 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah No. 16 Tahun 2008, dilakukan dengan pembuatan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA) oleh Damang Kepala Adat (Pasal 10 ayat 1 huruf d). Damang Kepala Adat dapat menerbitkan SKTA sebagai dasar (alas hak) dalam pendaftaran tanah oleh otoritas pertanahan, melalui penegasan hak atau pengakuan hak, namun ketentuan tersebut dalam praktek belum terlaksana karena untuk “memastikan keberadaan tanah adat (*perwatanan*) yang dimiliki oleh individu harus dibuktikan dengan dokumen-dokumen tertulis atau pembukaan hutannya sebelum tahun 1960”²⁰.

d. Klaim atas Pemilikan/Penguasaan Tanah

Bagi masyarakat adat Dayak keberadaan hutan, tanah, dan air merupakan sesuatu yang mutlak dan dipercaya sebagai ladang kehidupan, karena menyediakan beragam jenis mahluk hidup baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak semuanya dikelola, dijaga, dan dilindungi keberlangsungannya. Bahasan pada huruf a sampai dengan c di atas, dapat diperoleh gambaran bahwa masyarakat adat Dayak memiliki aturan pengurusan wilayah (tanah) adat yang masih dipegang dan dijalankan dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam di wilayah adatnya guna memenuhi kebutuhan hidupnya, dengan beberapa catatan yaitu:

- 1) Bahwa masyarakat adat Dayak yang ada sejak lama di Kalimantan Tengah berasal dari beragam suku dan sub suku, yang secara kelembagaan saat ini berada pada lembaga Kedamangan. Wilayah kedamangan (setara wilayah kecamatan) umumnya berasal dari lebih dari satu sub suku. Damang kepala adat mempunyai tugas mengatur (dengan aturan tidak tertulis) tata kehidupan masyarakat termasuk pengaturan wilayah (tanah) adat yang dimilikinya berdasarkan Perda dan Pergub.
- 2) Berdasarkan asal usul dan telah ada sejak sebelum ada NKRI, dapat dimaknai bahwa masing-masing suku dan sub suku memiliki wilayah (tanah) adatnya masing-masing. Peruntukan dan pengelolaan wilayah (tanah) adat masing-masing suku dan sub suku tersebut. Dilihat dari pola pemanfaatan tanah adat, terdapat pemanfaatan melalui pengolahan tanah dan pemanfaatan secara alami (tanpa aktifitas pengolahan/penggarapan tanah).

Pertama, terhadap tanah-tanah adat yang diperoleh secara originair dan/atau secara derivatif yang sudah (pernah dan/atau masih) dimanfaatkan secara intensif oleh anggota suku masing-masing, saat ini penguasaannya

²⁰ Hasil wawancara dengan staf Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya, tanggal 10 Juni 2015;

sudah semakin terindividualisasi dan menjadi tanah milik individu²¹ (dikenal dengan sebutan *ayungku*) baik sebagai tempat tinggal atau pertanian berupa: Rumah *Panjae, Taba', Temawai, Damun, Tapang Manye/Hutan Madu, Kerapa, dan Umai*. Sebagai tanda penguasaan tanah secara nyata dapat berupa pondok, buah-buahan, dan pohon-pohon kayu keras. Mengingat arti penting tanah, untuk mempertahankan eksistensi dan kepemilikan secara nyata, dibuat batas-batas untuk menghindari sengketa sekaligus menunjukkan kepemilikan. Guna menunjukkan batas-batas petak garapan, ditandai patok-patok pada setiap sudut petak tanah yang sudah diketahui oleh kelompoknya, atau sungai, tanaman, buah-buahan (cempedak atau buah-buah lain), bambu dan sebagainya. Batas-batas tersebut merupakan sebuah bukti untuk memberikan penegasan bahwa orang yang bersangkutan merupakan pemilik tanah, sehingga pihak lain tidak berhak untuk mengklaim kepemilikan atas tanah tersebut. Batas kepemilikan tersebut merupakan faktual yang tidak terbantahkan oleh pihak lain atau kelompok masyarakat, karena pembuktian dalam masyarakat adat bersifat konkrit.

Kedua, terhadap wilayah (tanah) adat yang pemanfaatannya tidak intensif (tidak dilakukan penggarapan/pengolahan tanah), sifat publiknya masih kuat (belum terindividualisasi) seperti: Tanah *Mali, Kampong Puang, Pendam, Penganyut Aek, Pulau/hutan cadangan, Hutan Simpan, dan Endor Nampok*. Menurut peneliti, tanah-tanah inilah sebenarnya yang saat ini masih murni sebagai tanah adat/ulayat dari masing-masing suku yang ada. Artinya dalam penentuan subyek hak seharusnya komunitas atau suku masing-masing tersebut. Hanya masalahnya komunitas atau masing-masing kelompok suku ini tidak (tidak jelas) mempunyai organisasi sehingga kesulitan dalam hal penentuan wakil subyek haknya jika didaftarkan oleh otoritas pertanahan. Dalam realitas lapangan, memang terdapat lembaga kedadayaan yang diberi kewenangan mengatur tanah-tanah adat dimaksud. Jadi terdapat kerancuan penguasaan tanah adat yaitu seharusnya dikuasai oleh masing-masing suku adat Dayak, namun menurut Perda tanah adat diberi kewenangan kepada Damang²² Kepala Adat untuk mengelola tanah adat masing-masing suku. Disamping itu, masalah berikutnya adalah kesulitan dalam penentuan letak dan batas tanah adat/ulayat tersebut. Jika ditelusuri letak dan batas-batas tanah-tanah adat tersebut, umumnya terdapat jawaban yang hampir seragam yaitu

²¹ Lihat Guntur, I Gusti Nyoman, dkk, 2015, *Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dalam Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu AgrariaPertanahan (Hasil Penelitian Sistematis STPN 2015, Monografi, hlm. 202-2218;*

²² Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak merupakan pengganti dari Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 14 Tahun 1998 tentang Kedadayaan di Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah.

sepanjang masih terdengar bunyi gong, atau kokok ayam atau dibatasi dengan sungai, bukit dan sebagainya atau 5 km² dari sungai besar, dan sebagainya. Terkesan menunjuk suatu areal secara utuh masih sebagai tanah adat/ulayat, padahal di dalam wilayah yang ditunjuk tersebut sudah ada anggota masyarakat adat yang bersangkutan memiliki (tanah *ayungku*) berdasarkan sejarah penguasaan tanah sebagaimana dijelaskan di atas.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut peneliti bahwa pengakuan terhadap masyarakat adat Dayak ini harus dimaknai pengakuan terhadap masyarakat adat sebagai suatu kesatuan hukum yang telah memiliki tanah (dan hutan) sebagai suatu bentuk hubungan yang erat, bersifat religio magis. Hubungan yang bersifat religio magis ini menyebabkan masyarakat memperoleh hak untuk menguasai dan memanfaatkan tanah, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan dan berburu binatang-binatang hidup di atas tanah lingkungan persekutuan. Dari berbagai pendapat para ahli, diketahui bahwa hak ulayat adalah merupakan pengakuan/kepunyaan bersama seluruh anggota masyarakat dan di dalamnya juga terkandung adanya hak kepunyaan perorangan (privat) yang berarti orang perorangan boleh mempunyai (memiliki) tanah dalam lingkungan hak ulayat tersebut.

Berdasarkan hasil observasi lapangan diketahui bahwa pola penguasaan tanah-tanah adat di Kalimantan Tengah sesuai dengan prediksi Budi Harsono yang kenyataannya kekuatan hak ulayat cenderung akan berkurang, dengan makin menjadi kuatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah-ulayat yang dikuasainya. Hal ini bermakna bahwa jika hak ulayat melemah maka hak adat atas tanah oleh individu semakin menguat, sehingga lama kelamaan menjadi hak milik. Hak perorangan atas tanah adat sering disebut hak milik adat. Artinya atas bagian-bagian tertentu dari tanah-tanah adat yang sudah dikuasai oleh perorangan atau individu-individu tertentu saat ini sudah menjadi tanah milik adat, sedangkan ada juga bagian-bagian tertentu tanah-tanah adat yang saat ini masih merupakan milik masyarakat adat masing-masing.

1) Klaim Sebagai Kawasan Hutan

Keberadaan masyarakat adat dan wilayah (tanah) adatnya yang sudah ada sejak lama diakui oleh konstitusi, namun sebagian besar wilayah Kalimantan Tengah secara sepihak diklaim sebagai kawasan hutan berdasar Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/KPTS/Um/10/1982 tanggal 12 Oktober 1982 tentang Penunjukkan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah atau Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) 1982. Berdasarkan keputusan menteri dimaksud, dari luas total wilayah

Kalimantan Tengah yaitu 15.380.000 Ha, seluas 15.300.000 Ha (99,48 %) dinyatakan sebagai kawasan hutan, dan hanya 80.000 Ha (0,52 %) yang dinyatakan sebagai kawasan non hutan dan lokasinya berada di perairan.

Belum adanya pencabutan terhadap Keputusan Menteri Pertanian tersebut dan masih digunakan oleh otoritas Kehutanan sebagai dasar untuk menentukan kawasan hutan di Kalimantan Tengah, bahkan dengan adanya Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, TGHK masih tetap diberlakukan karena belum dilakukan pemaduserasian. Berdasarkan Surat Edaran Menteri Kehutanan No. 404/Menhut-II/2003, dinyatakan bahwa bagi setiap provinsi yang belum ada Keputusan Menteri Kehutanan tentang penunjukan kembali atas kawasan hutan yang didasarkan pada hasil pemaduserasian antara RTRWP dengan TGHK, maka kawasan hutan pada provinsi tersebut mengacu dan berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan tentang TGHK. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan No: P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, bagian menimbang huruf f dinyatakan bahwa di Provinsi Kalimantan Tengah belum dilakukan paduserasi.

Apalagi otoritas Kehutanan menafsirkan/menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan mempunyai kepastian hukum yang sama dengan penetapan kawasan hutan. Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan, menyatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang *ditunjuk dan/atau* (cetak miring oleh peneliti) ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Penafsiran tersebut dipertegas dalam Surat Menteri Kehutanan Nomor S.426/Menhut-VII/2006, Perihal Penjelasan Menteri Kehutanan tentang status Kawasan Hutan antara lain pada poin 5, 6, dan 9. Poin 5, yaitu dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 dijelaskan bahwa Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang *ditunjuk* dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Poin 6, yaitu berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun suatu kawasan hutan *belum ditata batas* dan ditetapkan oleh pemerintah, *statusnya adalah kawasan hutan*. Poin 9, yaitu menyikapi hal tersebut pada butir 6 di atas, dengan ini kami sampaikan bahwa: a) Wilayah-wilayah tertentu yang telah ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan dan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap adalah secara legal sudah merupakan kawasan hutan. b) Meskipun kawasan tersebut belum ditata batas, namun pemanfaatan dan penggunaan di atas kawasan tersebut sudah mempunyai akibat hukum yang terikat dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Namun, saat ini setelah 30 tahun, klaim otoritas kehutanan berubah berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.529/Menhut-II/2012 tanggal 25 September 2012 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/Kpts/UM/10/1982 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah seluas \pm 15.300.000 Hektar sebagai Kawasan Hutan, dengan merubah luas penunjukan kawasan hutan menjadi seluas \pm 12.719.707 Hektar.

Tabel 1:Perkembangan Kawasan Hutan dan Non Hutan di Kalimantan Tengah

Jenis Kawasan	TGHK 1982		Kep.Menhut SK.529/2012	
	Luas (Ha)	Persentase (%)	Luas (Ha)	Persentase (%)
Kawasan Hutan	15.300.000	99,48	12.719.707	82,47
Non Kehutanan	80.000	0,52	2.660.293	17,54
Jumlah	15.380.000	100	15.380.000	100

Sumber: Pengolahan Hasil Penelitian, 2019

Adapun perincian Kawasan Hutan di Provinsi Kalimantan Tengah berdasarkan keputusan menteri dimaksud menurut fungsinya sebagaimana Tabel 2 berikut.

Tabel 2:

Status Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.529/Menhut-II/2012

No	Status Kawasan	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA)	1.630.828	12,82
2	Hutan Lindung (HL)	1.346.066	10,58
3	Hutan Produksi Terbatas (HPT)	3.317.461	26,08
4	Hutan Produksi Tetap (HP)	3.881.817	30,52
5	Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK)	2.543.535	20,00
Total Kawasan Hutan		12.719.707	100

Sumber: Pengolahan Hasil Penelitian, 2019

Berdasarkan Tabel 1 di atas terdapat pengurangan klaim kawasan hutan seluas 2.580.293 hektar. Pengurangan luas kawasan hutan dan penambahan luas kawasan non hutan selama 30 tahun tersebut diduga diakibatkan karena telah dilakukan pelepasan hak menjadi hak atas tanah.

Tanah benar-benar belum menjadi milik masyarakat adat Dayak, tetapi berada dalam penguasaan otoritas kehutanan berdasarkan TGHK 1982.

Penunjukan kawasan hutan yang dilakukan di atas kertas, mengabaikan fakta lapangan keberadaan wilayah tanah adat (milik komunal dan/atau milik perorangan) yang diperoleh masyarakat berdasarkan jerih payahnya melakukan pembukaan hutan primer yang dilindungi UUD 1945 dan peraturan perundangan lainnya, berpotensi menjadi sumber konflik ketika kontrol masyarakat adat terhadap hutan wilayah adat hilang dan diambil alih oleh otoritas Kehutanan.

Namun anehnya, menurut peneliti, kenapa keberadaan masyarakat adat yang sejak dulu hingga saat ini sudah menggarap dan mengolah tanahnya baik untuk usaha pertanian, ladang, kebun, rumah dan sebagainya tersebut tidak pernah dilakukan pengusiran oleh otoritas kehutanan. Logika sederhananya, jika seseorang memiliki/menguasai sebidang tanah, kemudian ada pihak lain yang menggunakannya tanpa izin dari pemilik umumnya pasti dilakukan bantahan, tuntutan hingga pengusiran. Dengan tidak adanya bantahan, keberatan atau pengusiran terhadap keberadaan penggarapan atau penguasaan tanah oleh masyarakat adat Dayak, dapat diduga pemerintah (otoritas Kehutanan) senyatanya mengakui bahwa penunjukan wilayah-wilayah yang sudah dikuasai oleh masyarakat tersebut merupakan suatu kebijakan yang kurang teliti.

Menurut peneliti, keterlanjuran menyatakan Kalimantan Tengah sebagai kawasan hutan merupakan suatu kekurang-telitian pemegang kebijakan saat itu. Sejatinya dalam penunjukan kawasan hutan harusnya diawali dengan melakukan survei, inventarisasi dan identifikasi secara benar di lapangan fakta-fakta keberadaan masyarakat adat (tanah-tanah adat dan atau tanah yang sudah dikuasai secara individu) di dalamnya, dengan mendelineasi dan mengeluarkan dari kawasan hutan sejak dini adalah sebagai hak hukum dan kepentingan masyarakat adat Dayak. Penunjukan kawasan hutan secepatnya perlu dikoreksi, agar kawasan hutan yang berkepastian hukum dapat terwujud, dengan melakukan pengukuhan melalui tahapan penunjukan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan²³. Tidak hanya melakukan asal tunjuk dan teknis sampling untuk menyatakan suatu kawasan menjadi kawasan hutan.

Harus ada kejelasan tata batas dan mempercepat pengukuhan kawasan hutan secara benar, sehingga tidak dengan mudah menyatakan bahwa tanah yang dikuasai warga merupakan kawasan hutan. Ada kejelasan mana wilayah

²³ Pasal 14 ayat (2) UU Kehutanan menyatakan bahwa: Kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, dan Pasal 15 ayat (1) menyatakan bahwa: Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut: a. penunjukan kawasan hutan, b. penataan batas kawasan hutan, c. pemetaan kawasan hutan, dan d. penetapan kawasan hutan.

adat dan mana yang bukan wilayah kelola. Pengukuhan kawasan hutan seyogyanya lebih mengutamakan jalur partisipatif masyarakat adat. Pemetaan dilakukan pada tingkat desa dengan mengajak warga hingga batas-batas penguasaan tanah menjadi lebih jelas. Dalam proses ini transparansi menjadi hal yang signifikan, agar tidak menimbulkan kecurigaan, seluruh data dan perkembangan pengukuhan dan pembuktian hak dapat dengan bebas diakses informasinya oleh masyarakat.

2) Klaim Sebagai Tanah Negara

Jika dilihat data dari BPS Kalimantan Tengah Tahun 2016 diketahui bahwa sampai dengan tahun 2015 terdapat pemberian hak atas tanah oleh otoritas pertanahan (lihat Tabel 3) berikut.

Tabel 3. Jumlah Bidang dan Luas Pemberian Hak oleh Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Tengah

No	Status Hak	Jumlah				Rata-Rata Luas (Ha)
		Bidang	Persentase (%)	Luas (Ha)	Persentase (%)	
1	HM	581.833	97.83	308.197,2218	16.74	0,5297
2	HGB	15.350	0.26	62.706,2597	3.41	40,8510
3	HGU	201	0.03	1.302.134,3982	70.74	6.478,2806
4	HP	10.637	1.79	5.873,9278	0.32	0,5522
5	HPL	68	0.01	161.909,6411	8.80	2.381,0241
6	Wakaf	489	0.08	20,4401	0.00	0,0418
Total		594.763	100.00	1.840.841,8887	100.00	

Sumber: Kalteng Dalam Angka, BPS Tahun 2016, diolah.

Berdasarkan Tabel 3 di atas, diketahui bahwa sampai dengan Tahun 2015 telah diterbitkan hak atas tanah banyak 594.763 bidang (atau luas 1.840.841,89 hektar). Dilihat dari bidang tanahnya, paling banyak (97,83%) dilakukan penerbitan dengan Hak Milik. Dilihat dari luasnya, paling banyak (70,74%) merupakan penerbitan HGU, diikuti penerbitan Hak Milik (16,74%). Sedangkan dilihat dari rata-rata luas tiap bidangnya, penerbitan HGU memiliki rata-rata terluas yaitu 6.478,28 hektar per bidang tanah, diikuti penerbitan HPL dengan luas rata-rata 2.381,02 hektar per bidang. Berbeda dengan penerbitan HGU atau HPL, maka penerbitan HM dan HP rata-rata seluas 0,5 hektar per bidang.

Jika data pengurangan kawasan hutan yaitu 2.580.293 hektar (Tabel 1) dikaitkan dengan penerbitan hak atas tanah yaitu 1.840.841 hektar (Tabel 3) dapat diketahui antara lain:

- a) Masih terdapat sekitar 739.452 hektar tanah yang telah dikeluarkan dari kawasan hutan yang belum dilakukan penerbitan hak atas tanahnya;
- b) Penerbitan HGU merupakan penerbitan hak atas tanah yang paling luas 70,74% dengan rata-rata luas per bidangnya: 6.478,28 hektar.

Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa pelepasan kawasan hutan yang dilakukan oleh otoritas Kehutanan, diutamakan untuk memenuhi keperluan usaha perkebunan oleh pihak swasta/perusahaan. Hal ini juga dapat diduga bahwa pengakuan kepemilikan atas tanah oleh masyarakat adat baik pemilikan perorangan maupun penguasaan tanah adat oleh masing-masing suku Dayak terkesan tidak dilakukan oleh otoritas Kehutanan. Hal senada juga dilakukan oleh otoritas pertanahan, dapat diketahui dari proses penerbitan hak-hak atas tanah selama ini dilakukan melalui proses pemberian hak, tidak pernah dilakukan proses konversi (penegasan hak atau pengakuan hak).

3) Klaim Kepemilikan Tanah oleh Masyarakat Adat Dayak

Komunitas adat Dayak di Kalimantan Tengah yang berada dalam kawasan hutan merasakan betapa pahitnya kondisi tekanan regulasi otoritas kehutanan yang menyudutkan dalam perencanaan dan pengelolaan hutan secara adat yang hampir telah berlangsung secara turun temurun dan berkelanjutan. Semestinya pemerintah (dalam hal ini otoritas Kehutanan) memberikan rasa aman dan nyaman bagi masyarakat adat Dayak dengan melakukan identifikasi dan deliniasi, untuk mengeluarkan desa-desa (termasuk tanah-tanah) tersebut dari kawasan hutan agar masyarakat dapat memenuhi hak sebagai warga Negara sebagaimana mestinya, sebab penetapan kawasan hutan yang dialami masyarakat adat Dayak dilakukan oleh pemerintah tanpa sepengetahuan dan kesepakatan masyarakat.

Terdapat keprihatinan bahwa tanah sebagai harta berharga petani yang lahir, hidup dan mengusahakan serta bertempat tinggal di tanah adat tidak mendapat pengakuan dan perlindungan oleh hukum (Negara) sebagai hak yang sah. Kondisi ini sangat tidak adil karena faktanya warga transmigrasi, investor, dan lain-lain, memperoleh pengakuan, penghargaan dan perlindungan hukum dengan mendapat sertifikat dari kantor pertanahan.

Berdasarkan kondisi inilah kemudian dicanangkan masyarakat Dayak untuk bahu membahu memperjuangkan pengakuan dan perlindungan hukum dari Negara dalam bentuk sertipikat masing-masing 5 hektar per KK melalui program “*Dayak Misik*”. Bagi masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, adanya Perber 4 Menteri, dianggap sebagai payung hukum²⁴ di bidang

²⁴Menurut Hawianan (Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kotawaringin Timur), persoalan yang dihadapi masyarakat lokal terkait legalitas tanah akan terselesaikan. Persoalan yang menyangkut permintaan legalitas tanah adat melalui Kelompok Tani Dayak Misik, sudah masuk dalam peraturan bersama

pertanahan guna mewujudkan keinginan penguasaan tanah 5 Ha/KK. Hal ini menyebabkan kawasan-kawasan yang sudah ada ijin juga dapat diklaim dan sudah dipathok-pathok sebagai tanahnya²⁵. Disamping itu, dinyatakan bahwa tanah 5 Ha/KK ini di luar tanah yang sudah dikuasai. Patut dipertanyakan, dimana memperoleh tanah (kosong) yang akan dibagikan kepada setiap KK. Menurut peneliti hanya mungkin dengan cara mengambil (“merebut”) dari HGU atau kawasan kehutanan.

e. Prioritas Pengakuan Hak-Hak Penguasaan Perorangan Atas Tanah

1. Jalan Buntu: Penguatan Hak Melalui IP4T

Otoritas tertinggi sebagai dasar formal penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam di Indonesia, terdapat pada UUPA dan Undang-undang Pokok Kehutanan (UUPK). Dalam UUPA terdapat pengakuan terhadap : 1) tanah negara, 2) tanah hak (milik), dan 3) tanah adat (ulayat). Dalam UUPK dinyatakan bahwa otoritas Kehutanan memiliki: 1) “kekuasaan untuk... mengatur dan mengurus semua aspek terkait hutan, wilayah hutan, dan hasil-hasil hutan”, dan 2) penguasaan negara atas hutan didefinisikan sebagai Kawasan Hutan, yang diklasifikasikan menjadi hutan lindung dan konservasi, hutan produksi, dan hutan produksi untuk konversi. Dalam hal suatu wilayah telah diklasifikasikan sebagai kawasan hutan maka hanya otoritas Kehutanan yang dapat melepaskan menjadi non-kawasan hutan atau areal penggunaan lain (APL). Permasalahan muncul dari inkonsistensi antara UUPA dan UUPK. Hal krusial dari UUPK (sampai amandemen oleh Mahkamah Konstitusi, Tahun 2013) yaitu memasukkan tanah adat sebagai bagian dari tanah (hutan) Negara dan memungkinkan otoritas Kehutanan untuk secara sepihak menetapkan wilayah sebagai Kawasan Hutan tanpa mempertimbangkan hak-hak untuk mengelola dari pemerintah daerah. UUPK menyebabkan sulitnya kelompok-kelompok adat untuk memperoleh pengakuan hukum atas hak-hak tanah lama.

Sebagai upaya merealisasikan ketentuan konstitusi dan berbagai ketentuan perundang-undangan yang masih berlaku tentang hak-hak masyarakat hukum adat serta penyelesaian masalah penguasaan tanah pada kawasan hutan, dikeluarkan Perber 4 menteri dan Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2015. Perber ditujukan untuk menyelesaikan penguasaan tanah oleh masyarakat (orang

empat menteri. Dalam peraturan bersama menteri itu, yakni Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI, dan Kepala BPN RI itu ingin memberikan pengakuan hak-hak masyarakat adat atas tanah atau perorangan dalam kawasan hutan. “Misalnya masyarakat ternyata memiliki bukti lahan yang telah eksisting dan sudah dikelola secara turun temurun akan diberikan pengakuan. Sumber: <http://borneonews.co.id/berita/13933-pemerintah-akan-legalisasi-tanah-masyarakat-adat>, diunduh 5 Oktober 2015.

²⁵ Wawancara dengan Heriyadi, Sekretaris DAD Kabupaten Katingan, tanggal 12 Juni 2015.

perorangan, badan pemerintah/pemerintah daerah, dan badan sosial/keagamaan), sedangkan Permen ATR/BPN ditujukan untuk menyelesaikan penguasaan tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat diberikan dengan hak komunal atas tanah (Pasal 2 Permen ATR/BPN). Permen tersebut selanjutnya direvisi dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Adapun tahapan/prosedur kegiatan dalam pelepasan obyek dari kawasan hutan (hutan Negara) menjadi (kembali) tanah dan hutan adat adalah: a) pembentukan Tim IP4T oleh Bupati/Gubernur, b) penerimaan permohonan oleh Tim IP4T, c) verifikasi, d) pendataan lapangan, e) analisis data yuridis dan data fisik, f) rekomendasi kepada Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah BPN, g) penyampaian hasilnya pada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, h) kajian dan tata batas ulang kawasan, serta, i) pembuatan surat keputusan perubahan batas kawasan hutan (Negara) dan surat keputusan perubahan kawasan hutan (Negara).

Tugas Tim IP4T adalah menerima pendaftaran permohonan, melakukan verifikasi, melaksanakan pendataan lapangan, melakukan analisis data yuridis dan data fisik serta memberikan rekomendasi. Hal-hal yang diperiksa oleh Tim IP4T adalah dokumen (identitas pemohon) dan dokumen bukti penguasaan tanah. Pemeriksaan dokumen identitas pemohon dilakukan karena berdasarkan Perber, yang dapat ditetapkan sebagai subyek pemohon pemilikan tanah pada kawasan hutan adalah orang perorangan, Badan Pemerintah/Pemerintah Daerah, Badan Sosial/Keagamaan, serta masyarakat hukum adat.

Pemeriksaan dokumen untuk memastikan (pembuktian) pemilikan/penguasaan tanah dilakukan terhadap berbagai bentuk bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 juncto PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 utamanya mengenai alat bukti hak-hak lama dapat berupa bukti tertulis lengkap, atau kesaksian atau penguasaan fisik bidang-bidang tanah. Pembuktian penguasaan fisik dapat dilihat dari keadaan tanam tumbuh (bangunan dan atau tanaman) di atas tanah maupun keadaan lainnya berupa kolam, kuburan keluarga yang dapat dijadikan petunjuk awal kebenaran penguasaan fisik. Hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah merupakan konversi dari hak barat atau hak Indonesia atas tanah adat ataukah memang merupakan tanah Negara. Dalam hal, hasil analisis data yuridis dan data fisik merupakan tanah adat (penguasaan tanah 20 tahun atau lebih), dilanjutkan dengan proses sertipikasi. Sedangkan jika hasil analisis diketahui penguasaan tanah oleh masyarakat (kurang dari 20 tahun) sehingga dianggap sebagai tanah

(hutan) Negara yang dikuasai otoritas Kehutanan, maka terdapat dua kemungkinan yaitu *pertama*, pelepasan penguasaan atas tanah Negara oleh otoritas Kehutanan guna diberikan pada masyarakat melalui skema reforma agraria. *Kedua*, tetap sebagai hutan Negara hanya saja dilakukan skema pemberdayaan masyarakat atas bidang tanah (hutan) dimaksud.

Adapun pola penguasaan tanah yang dapat didaftarkan adalah: *pertama* untuk kawasan non hutan dapat berupa tanah Negara, tanah pemerintah (hak Pakai atau Hak Pengelolaan), tanah adat komunitas (hak Ulayat) dan tanah hak individu/badan hukum. *Kedua*, untuk kawasan hutan adalah: a) hutan yang sudah dikeluarkan/dilepaskan dari kawasan hutan melalui Perber yaitu hutan (termasuk tanah pertanian, tegalan/huma, dan pekarangan) yang dimiliki secara individual, keluarga atau telah dilepaskan melalui Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2015 baik hutan hak adat (komunal) atau hutan hak lain.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti berpendapat bahwa dalam pelaksanaan pengakuan hak adat dan hak komunal sebagaimana Perber dan Permen diduga akan mengalami kesulitan teknis dilapangan. *Pertama*, kesulitan penentuan subyek hak komunal. Peraturan Daerah Kalimantan Tengah No. 16 Tahun 2008 yang telah diubah dengan Perda No. 1 Tahun 2010, serta Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 13 Tahun 2009 yang telah diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 4 Tahun 2012, mengatur mengenai kelembagaan adat dan hak masyarakat adat atas tanah. Pasal 10 ayat (1) huruf b Peraturan Daerah No 16 Tahun 2008, mengatur mengenai hak-wewenang Damang Kepala Adat yaitu mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan Kedamangan untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih layak dan lebih baik. Damang Kepala Adat beserta fungsionaris memiliki hak-wewenang untuk pemanfaatan hak-hak adat, harta kekayaan adat dan harta kekayaan Kedamangan serta mengurus dan mengatur ketentuan dalam hukum adat, terhadap hal-hal yang berkaitan dengan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah di wilayahnya, guna kepentingan keperdataan adat. Perda tersebut ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur No 13 Tahun 2009, tetapi yang terjadi masyarakat adat kesulitan untuk mempertahankan hak-hak adat mereka atas tanah dan kekayaan adat lainnya baik di atas maupun di bawah tanah.

Kedua, penetapan Hak Komunal (sebagai salah satu hak atas tanah) hanya dilakukan dengan peraturan setingkat Menteri. Permen ATR/BPN Nomor 9 Tahun 2015 potensial menimbulkan permasalahan yuridis, sehingga akan menyulitkan dalam pelaksanaannya. Dengan terbitnya Permen ini juga mencabut Peraturan Menteri Agraria/Ka BPN No. 5 Tahun 1999 yang mengatur hak ulayat. Apakah ini berarti konsep tanah adat/ulayat dalam rezim

lama (UUPA) diganti dengan konsep tanah komunal²⁶. Hak komunal²⁷ didaftarkan hak atas tanahnya dan diterbitkan sertifikat hak atas tanah atas nama anggota Masyarakat Hukum Adat. Ketentuan Pasal 1 Permen ATR/BPN menegaskan bahwa Hak Komunal dapat dipunyai oleh 2 (dua) subjek hukum yaitu Masyarakat hukum adat dan non masyarakat hukum adat. Hal ini tentu memberi akibat hukum dengan diberikan hak komunal itu pada masyarakat dengan kriteria telah tinggal dalam kawasan hutan maka eksistensi penguasaan tanah oleh masyarakat adat menjadi hilang. Dengan demikian, Hak komunal mengandung kewenangan-kewenangan maupun kewajiban subyek hukumnya yang melekat pada hak komunal tersebut, sehingga termasuk dalam jajaran hak keperdataan (hak atas tanah) namun, Pasal 16 UUPA tidak menyebut hak komunal sebagai salah satu hak atas tanah. Hak Komunal diartikan sebagai hak atas tanah, sehingga karenanya dapat diterbitkan surat tanda bukti hak. Pertanyaannya, apakah sebuah Peraturan Menteri dapat menciptakan Hak komunal (“merubah hak ulayat yang bersifat publik”) sebagai salah satu hak atas tanah. Menurut peneliti, bentuk pengaturan Hak Komunal seharusnya dilakukan dengan undang-undang, sebagaimana halnya pengaturan hak milik satuan rumah susun diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011.

Ketiga, terjadi dualisme pejabat yang berwenang menetapkan hak atas tanah. Dengan menerapkan Permen ATR/BPN berimplikasi pada dualisme dalam penetapan pemberian hak yaitu penetapan pemberian hak atas tanah pada umumnya dilakukan oleh otoritas pertanahan (lihat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah), sedangkan penetapan pemberian Hak Komunal (yang diasumsikan sama dengan hak atas tanah) dilakukan oleh otoritas Pemerintah Daerah (Pasal 13 ayat 1 Permen ini). Agar administrasi dalam pengelolaan pertanahan tetap tertib, semestinya penetapan pemberian hak komunal atas tanah tetap dilakukan oleh otoritas pertanahan.

Keempat, operasionalisasi rencana pelaksanaan Perber dan Permen yang dilakukan atas dasar permohonan perorangan (sporadik), kurang optimal. Di atas, telah diuraikan bahwa langkah awal mengoperasikan Perber dan Permen dengan dilakukan pelepasan (bukan pelepasan hak) tanah-tanah yang dikuasai masyarakat secara nyata yang berada di kawasan hutan oleh Menteri

²⁶ Lihat juga komentar, Maria SW Sumardjono, Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM, *Ihwal Hak Komunal atas Tanah*, harian Kompas, edisi 6 Juli 2015, halaman 6.

²⁷ Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2015 menentukan bahwa: “Hak Komunal atas Tanah yang selanjutnya disebut hak komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan”.

Kehutanan, ditindaklanjuti dengan proses pensertipikatan. Output Perber dan Permen hanya melepaskan tanah-tanah dimaksud dari kawasan hutan. Bukan pelepasan hak oleh Menteri Kehutanan dan juga bukan sekaligus pensertipikatan tanah, karena belum dilakukan pengukuran secara kadastral serta Panitia IP4T tidak mempunyai kewenangan sebagaimana kewenangan Panitia A. Menurut Pasal 1 angka 6 PP 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan.

2. Secerch Harapan: Penyelesaian Melalui PPTKH

Pelaksanaan pengakuan hak-hak kepemilikan bagi masyarakat adat Dayak melalui Perber sebagaimana uraian pada angka 1 di atas, tidak tuntas karena mengutamakan tanah milik perorangan (tidak ada tanah ulayat yang diproses) serta menemui jalan buntu karena tidak sampai pada perubahan kawasan hutan atau tidak sampai pada proses pensertipikatan tanahnya. Guna mengatasi hambatan tersebut, selanjutnya dasar hukumnya direvisi dari Perber ditingkatkan menjadi Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Kebijakan dalam Perpres ini dilakukan dalam rangka menyelesaikan dan memberikan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan yang menguasai tanah di kawasan hutan serta sebagai tindak lanjut dari putusan MK Nomor 34/PUU-IX/2011, Nomor 45/PUU-IX/2011, Nomor 35/PUU-X/2012 serta Nomor 95/PUU-XII/2014 sehingga perlu diatur ketentuan mengenai penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang berkaitan dengan penguasaan hutan oleh negara, pengukuhan kawasan hutan serta hutan adat.

Berdasarkan Pasal 2 Perpres ini disebutkasn bahwa Pemerintah melakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh pihak. Pengertian kawasan hutan dimaksud adalah kawasan hutan dengan fungsi pokok sebagai hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi yang merupakan kawasan hutan pada tahap penunjukan kawasan hutan. Dalam Pasal 8 ditentukan, terhadap bidang-bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak atas tanah sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan, diselesaikan melalui 4 (empat) pola yaitu: a) mengeluarkan bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan; b) tukar menukar kawasan hutan; c) memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial; atau d) melakukan *resettlement*. Dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan dimaksud dibentuk Tim Percepatan Penyelesaian

Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (Tim Percepatan PPTKH) yang dibantu oleh Tim Pelaksana PPTKH. Dalam rangka inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah dibentuk Tim Inver PTKH oleh Gubernur.

Menindaklanjuti Perpres ini, Tahun 2017 dan 2018 telah dilakukan kegiatan inventarisasi di Kabupaten Barito Selatan dan Barito Utara Kalimantan Tengah. Prosedur dan tahapan penyelesaian kegiatannya meliputi: a) inventarisasi penguasaan tanah dalam kawasan hutan; b) verifikasi penguasaan tanah dan penyampaian rekomendasi; c) penetapan pola penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan; d) penerbitan keputusan penyelesaian penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam kawasan hutan; dan e) penerbitan sertifikat hak atas tanah. Adapun hasil kegiatan sebagaimana Tabel 4 berikut.

Tabel 4. Rekapitulasi Hasil PPTKH di Kalimantan Tengah Tahun 2017-2018

No	Kabupaten	Usulan Bupati (Ha)	Dapat dipetakan (Ha)	Di Luar PI (Ha)	Di Dalam PI (Ha)		
					Perubahan Batas	Perhutanan Sosial	Jumlah
1	Barito Selatan	58.084,73	43.449,00	28.419,73	13.504,48	1.524,79	15.029,27
2	Barito Utara	16.765,64*)	24.810,95	12.555,54	9.672,63	2.582,78	12.255,41
Total		74.850,37	68.259,95	40.975,27	23.177,11	4.107,57	27.284,68

Ket: *) berdasarkan dokumen laporan.

PI: Peta Indikatif didasarkan pada Kep. Men. LHK No. SK.180/MENLHK-PKTL/KUH/ PLA.2/4/2017 tgl. 5 April 2017 jo. SK.6979/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/12/2017 jo. SK.3154/MENLHK-PKTL/KUH/ PLA.2/5/2018 tgl. 18 Mei 2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA).

Berdasar Tabel 4 tersebut, pada Tahun 2018 terdapat 2 kabupaten di Kalimantan Tengah mengusulkan seluas 74.850,37 hektar (usulan Bupati Barito Selatan seluas 58.084,73 hektar dan Bupati Barito Utara seluas 16.765,64 Hektar), guna penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan. Terhadap usulan tersebut, yang dapat dipetakan dan dianalisis oleh Tim Inver seluas 68.259,95 Hektar (91,20 % dari luas usulan).

Selanjutnya dari luas bidang tanah yang dipetakan/dianalisis tersebut, terdapat 40.975,27 Hektar (atau 54,74 % dari luas usulan) bidang tanahnya berada di luar Peta Indikatif alokasi kawasan hutan untuk penyediaan TORA sehingga tidak dapat dilakukannya penyelesaiannya. Sedangkan seluas 27.284,68 Hektar (atau 36,45 % dari luas usulan) bidang tanahnya berada di dalam Peta Indikatif alokasi kawasan hutan untuk penyediaan TORA sehingga dapat dilakukannya penyelesaiannya melalui pola

perubahan batas 23.177,11 Hektar (atau 30,96 % dari luas usulan) dan perhutanan sosial 4.107,57 Hektar (atau 5,49 % dari luas usulan).

Kecilnya (yaitu 30,96 %) luas bidang tanah yang dapat diproses melalui pola perubahan batas, bermakna bahwa bidang-bidang tanah yang dalam kenyataannya (hasil inventarisasi dan verifikasi penguasaan fisik di lapangan oleh Tim Inver) tidak diakui keberadaannya, karena didasarkan pada Peta Indikatif. Padahal penentuan Peta Indikatif ini didasarkan pada desk analisis peta citra, yang bersifat top down tanpa pengecekan di lapangan. Ringkasnya, model penunjukan kawasan hutan (TGHK 1982) diulangi kembali dengan model penentuan Peta Indikatif (tahun 2017). Kedua model ini polanya sama yaitu *top down*, sehingga mengakibatkan kenyataan penguasaan bidang-bidang tanah sejak lama oleh masyarakat adat Dayak tetap saja diabaikan. Analisis hasil PPTKH tersebut di atas menunjukkan bahwa tidak sampai sepertiga usulan Tim Inver yang dapat disetujui penyelesaiannya melalui perubahan batas kawasan hutan. Fakta penguasaan fisik bidang-bidang tanah oleh masyarakat sebagian besar tidak diakui (diakomodir) penguasaannya melalui Peta Indikatif yang dibuat berdasarkan analisis di atas meja saja. Hal yang mengherankan, adalah ternyata terdapat bidang-bidang tanah yang secara fisik saat ini merupakan hutan lebat tetapi termasuk dalam Peta Indikatif alokasi kawasan hutan untuk penyediaan sumber tanah obyek reforma agrarian. Dapat dikatakan, terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat adat Dayak sejak lama, tidak semuanya dapat diusulkan pelepasannya dari kawasan hutan, dan sebaliknya terdapat bidang-bidang tanah yang belum ada penguasaannya (hutan lebat) namun dicadangkan untuk dilepaskan dari kawasan hutan.

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan antara lain:

- a. Pengakuan hukum terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak-hak adat atas tanahnya dapat dibedakan dari bentuk hukumnya dan dari jenis substansi yang diaturnya. Dari sisi bentuk hukum, pengakuan hukum terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat telah memperoleh landasan konstitusional dalam UUD 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Putusan Mahkamah Konstitusi, dan UUPA serta pada level daerah dalam bentuk peraturan daerah atau peraturan gubernur. Sedangkan dari sisi jenis substansi yang diatur meliputi: keberadaan masyarakat adat, kelembagaan adat, hak atas tanah dan hutan, serta hukum adat dan peradilan adat.

- b. Pemerintah Daerah Provinsi Bali dan Kalimantan Tengah mengatur pengakuan keberadaan dan hak masyarakat adat melalui Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur yang substansinya meliputi keberadaan masyarakat adat, kelembagaan adat, serta hak atas tanah dan hutan.
- c. Berdasarkan amanat konstitusi dimaksud ditindaklanjuti melalui kebijakan dalam Permen ATR/Kepala BPN yang mengatur tentang tata cara penetapan subyek hak ulayat/adat dan hak ulayat dengan parameter serta prosedur tertentu, yang dalam implementasinya terdapat perbedaan yaitu:
 - 1) Guna memberikan jaminan kepastian hukum kepemilikan oleh *Desa Pakraman* di Bali, terhadap tanah *druwe desa* dikonversi menjadi HM setelah ada penegasan Pura sebagai subyek HM dan penunjukan *Desa Pakraman* sebagai subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah.
 - 2) Dalam rangka akselerasi pelaksanaan PTSL ternyata: a) dalam penulisan subyek hak milik dalam buku tanah masih bervariasi, dan b) pembukuan hak miliknya berdasarkan pada satuan bidang-bidang penggarapan tanah oleh masing-masing *krama* baik terhadap tanah *pekarangan desa* maupun tanah *ayahan desa*.
 - 3) Berbeda dengan tanah ulayat (*druwe desa*) di Bali, wujud pengakuan dan perlindungan terhadap hak adat/ulayat di Kalimantan Tengah belum dapat direalisasikan proses pensertifikatannya secara tuntas melalui kegiatan rutin, IP4T maupun PPTKH karena belum ada kejelasan terkait letak dan batasnya serta entitas unit sosial masyarakat sebagai subyek hak adat/ulayat.

2. Rekomendasi

- a. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali perlu membuat petunjuk teknis tentang tata cara pembukuan hak milik *Desa Pakraman* agar terdapat keseragaman penulisan pemegang hak dalam sertipikat tanahnya.
- b. Penerbitan sertipikat Hak Milik *Desa Pakraman* dilakukan per-bidang kepemilikan (bukan per-bidang penguasaan oleh *krama*) sebagai induknya, selanjutnya terhadap penguasaan tanah oleh *krama* dapat diberikan Hak Pakai atau Hak Guna Bangunan di atas Hak Milik *Desa Pakraman*.
- c. Otoritas pertanahan perlu membuat terobosan kebijakan pensertipikatan tanah-tanah *Druwe Desa* atau tanah ulayat lainnya, yang memungkinkan penerbitan sertipikat induk sekaligus penerbitan sertipikat HP atau HGB di atas HM induk, tanpa menggunakan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- d. Model pensertipikatan tanah *Druwe Desa Pakraman* di Bali ini sebagian dapat dipakai sebagai sumber rujukan dalam upaya pengakuan dan perlindungan tanah-tanah ulayat lainnya di Kalimantan Tengah maupun di Indonesia

DAFTAR RUJUKAN

- Abdurrahman, 1994, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*, Jakarta: Akademika Pressindo;
- Agustin Teras Narang dalam Stevie Vebria Lisma, 2014, *Tinjauan Pelaksanaan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13/2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah di Kecamatan Bukit Batu, Kota Palangkaraya*, Universitas Palangkaraya, Fakultas Hukum, Skripsi.
- Arizona, Yance, 2014, *Dibutuhkan Pengakuan Hukum Terintegrasi: Kajian Hukum Penerapan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau*, dalam *Wacana* edisi 33, tahun XVI;
- Budi Harsono, 1987, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta: Penerbit Djambatan;
-, 1999, (*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*), Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta;
- Guntur, I Gusti Nyoman, Dyah Ayu Widowati, dan Ahmad Nashih Luthfi, 2014, *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Penguasaan Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Adat*, Laporan Penelitian Sistematis, STPN, Yogyakarta;
- Guntur, dkk., 2015, “*Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dalam Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*”, Monografi Hasil Penelitian Sistematis STPN;
- Hendy Esa Putra, 2002, *Peralihan Kepemilikan Komunal Kepada Pemilikan Perorangan Atas Tanah di Kelurahan Alai Parak Kopi Kecamatan Padang Utara Kota Padang Provinsi Sumatera Barat*. Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta.
- Julius Sembiring, dkk, 2008, *Pengaturan Hak Ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, Suatu Tinjauan terhadap Eksistensi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat*, Laporan Hasil Penelitian (strategis) Dosen, tidak diterbitkan, STPN;
- Laksono, P.M. dkk., 2006, *Pergulatan Identitas Dayak dan Indonesia: belajar dari Tjilik Riwut*, Yogyakarta: GalangPress;
- Maunati, Yekti, 2004, *Identitas Dayak Komudifikasi dan Politik Kebudayaan: LkiS* Yogyakarta;
- Neni Puji Nur Rahmawati, 2005, *Pemetaan Suku Dayak Di Kabupaten Pontianak*.

- Rachman, Noer Fauzi, Mia Siscawati, 2014, *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*, suplemen jurnal *Wacana*, Insist Press;
- Sirtha, I Nyoman, 2008, *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat Di Bali*, Cetakan I, Udayana University Press, Denpasar, Bali;
- Soesangobeng, Herman, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta;
- Tjilik Riwut, 2007, *Kalimantan Membangun Alam dan Kebudayaan*, Yogyakarta: NR Publishing;
- Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta;
- Vollenhoven, Cornelis Van, 2013, *Orang Indonesia dan tanahnya*. Yogyakarta: STPN Press, SAINS, Tanah Air Beta, dan Huma;
- Widjono dalam Maunati, Yekti, 2004, *Identitas Dayak Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*: LkiS Yogyakarta;
- Yekti Maunati, 2006, *Identitas Dayak, Komodifikasi dan Politik Kebudayaan*. Yogyakarta: LKIS;

Daftar Perundang – undangan:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan;
- Peraturan Kepala BPN RI Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
Keputusan 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;
Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 37/Kep-7.1/I/2017 tentang Petunjuk Teknis Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap;
Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Kepemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah.
Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman;
Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah;
Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009;
Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2012.

Internet:

<http://borneonews.co.id/berita/13933-pemerintah-akan-legalisasi-tanah-masyarakat-adat>;
<http://waradhika.blogspot.co.id/2013/01/ringkasan-budaya-suku-dayak.html>, diunduh tanggal 6 Oktober 2015.
http://www.kborneo.com/files/product_document/258/1429522005.pdf, diunduh tanggal 6 Oktober 2015 (Memahami Latar Belakang dan Berupaya Memperkokoh Eksistensi Masyarakat Adat Dayak Kalimantan).

**PROBLEMATIKA IDENTIFIKASI TANAH ULAYAT
DI KALIMANTAN TENGAH
(Studi Kasus: Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau)**

Theresia Supriyanti, Harvini Wulansari
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Email: harvini@stp.ac.id

Abstrak: Masalah batas merupakan masalah yang sangat krusial di Indonesia, baik di tingkat desa/kelurahan maupun negara. Banyak sekali terjadi konflik dan sengketa dikarenakan masalah batas. Di berbagai daerah di Indonesia, batas administrasi masih menjadi masalah. Tidak ada batas nyata atau riil, yang ada hanya koordinat diatas peta atau dengan kata lain belum ditetapkan spasialnya, masih berupa tekstual. Selain itu, terdapat perbedaan basemap yang digunakan sebagai acuan. Hal tersebut sangatlah berpengaruh pada kegiatan pendaftaran tanah yang ada di Kantor Pertanahan terkait asas kontradiktur delimitasi. Terkait dengan batas wilayah Tanah Adat/Ulayat, selain masalah batas administrasi, tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan Tanah Adat/Ulayat di Indonesia memang ada. Hanya saja, batas wilayahnya di beberapa daerah masih belum jelas, salah satu contohnya Tanah Ulayat yang ada di Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan cara pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Terkait batas Tanah Ulayat di lokasi tersebut, masih ditemukan berbagai macam permasalahan. Banyak terjadi klaim antara satu pihak dengan pihak yang lain. Hal tersebut juga menghambat kinerja Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dimana didalam kegiatan PTSL, penentuan tanda batas dan batas bidang memegang peranan penting dan harus jelas. Di Kalimantan Tengah, khususnya Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau, banyak penunjukan batas dengan menggunakan gerak mulut dan telunjuk. Selain itu, penanda batasnya berdasarkan batas tanaman yang ditanam oleh masyarakat adat Dayak.

Kata Kunci : Tanah Ulayat, Identifikasi, Batas

Abstract: Boundary issues are very crucial problems in Indonesia, both at the village or urban community and state levels. Many conflicts and disputes occur due to boundary problems. In several areas in Indonesia, administrative boundaries still become problems. There is no definite or obvious limit, only coordinates on the map or in other words, textual rather than spatial. In addition, there are differences in the base maps used as references. They significantly affect the land registration at the Land Office related to the principle of contradictory delimitation. In relation to communal or ulayat land boundaries, besides administrative boundary problems, it is undeniable that the communal or ulayat land in Indonesia does exist. In fact, the boundaries in some areas are still unclear, for example the ulayat land in West Kotawaringin Regency and Pulang Pisau, Central Kalimantan Province. This study uses a descriptive method by means of legislative and case approaches. Related to the ulayat land boundaries in the two locations, some problems are still found. There have been many claims between one party and another. Those also obstruct the performance of Complete Systematic Land Registration (PTSL) as in PTSL activities, the determination of boundary mark and field boundary plays an important role and must be clear. In Central Kalimantan, especially West Kotawaringin Regency and Pulang Pisau, many boundaries were determined by using mouth and finger movements. Furthermore, the boundary markers are based on the boundaries of plants planted by the indigenous Dayak people.

Keywords: Communal land, Identification, Boundary

A. Pendahuluan

Tanah merupakan sesuatu yang penting bagi suatu kehidupan manusia, karena selain untuk tempat tinggal tanah juga tempat memberi makan, tempat mereka dilahirkan juga tempat mereka dimakamkan, sehingga tidak heran hubungan antara masyarakat dan tanah erat sekali (Soetomo 1981, 11).

Bagi masyarakat hukum adat, tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting karena merupakan satu satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaannya. Selain tanah juga merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan. Bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan (Soereja Wignjodipoero dalam Aminuddin Salle 2007).

Hukum pertanahan di Indonesia sebelum berlakunya Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria tidak terlepas dari Hak Ulayat dan Hak Tanah Adat. Hak ulayat sebagai hubungan hukum yang kongkrit, pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang. Masyarakat Hukum adat mengenal juga adanya hak ulayat, ulayat artinya wilayah atau yang merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Dalam sebuah buku berbahasa Belanda, *Ter Haar, Beginselen en stelsel van het adatrecht* menyebutkan bahwa di Indonesia masing – masing daerah memiliki nama – nama tertentu untuk lingkungan wilayahnya, misalnya nama untuk wilayah yang dibatasi, di Kalimantan disebut dengan nama pewatasan, di Jawa dikenal dengan nama wewengkon, di Bali dikenal dengan nama prabumian. Di Maluku pada umumnya tanah wilayah biasa disebut dengan nama petuanan (Harsono 2008, 185 – 186).

Pemahaman dan pandangan masyarakat adat tentang tanah didukung dalam pengertian Hukum Tanah Adat yang dimuat Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA), sehingga Hak – hak Atas Tanah Adat dapat diperjuangkan lewat jalur hukum yang benar. Hukum Adat tentang tanah memiliki kedudukan yang istimewa dalam UUPA, karena sebagian besar rakyat Indonesia menganut hukum adat sehingga hukum adat menjadi dasar pembentukan Hukum Tanah Nasional.

Menurut Harsono (2008, 17) Hukum Tanah adalah suatu sistem dari cabang hukum yang mandiri yang mengatur aspek yuridis dari sebuah tanah, yang disebut hak – hak penguasaan atas tanah. Ketentuan – ketentuan hukum yang mengatur hak – hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem. Ketentuan – ketentuan yang mengatur tersebut menjadikan hukum adat menjadi suatu dasar pembentuk. Santoso, Urip (2010, 5 – 6) dalam tulisannya yang berjudul Hukum Agraria Dan Hak – Hak Atas Tanah mengemukakan Hukum Adat menjadi dasar utama dalam pembentukan Hukum Agraria Nasional dapat disimpulkan dalam Konsideran UUPA yang menyatakan;

“bahwa berhubungan dengan apa yang disebut dalam pertimbangan – pertimbangan perlu adanya Hukum Agraria Nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana, dan menjamim kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur – unsur yang bersandar pada hukum agama”

Hal ini sejalan dengan apa yang ditulis oleh Supriadi (2007,52-53), yang membuktikan pernyataannya dengan menguraikan apa yang tertera penjelasan konsideran dalam UUPA yang menyatakan bahwa hukum tanah nasional disusun berdasarkan hukum adat. Pernyataan ini dapat ditemukan antara lain dalam:

- a. Penjelasan Umum angka III (1);
- b. Pasal 5 dan penjelasannya.

Dalam Penjelasan Umum angka III (1) UUPA dinyatakan bahwa “Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak”. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan – ketentuan hukum adat itu sebagai hukum asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi bahwa hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.

Hukum adat yang menjadi sumber utama dalam penyusunan hukum tanah nasional, menjadikan segala hal dari kerangka dasar hukum adat sebagai sumber pertama, hal ini ditegaskan oleh Budi Harsono dalam Supriadi (2007, 52 – 53), bahwa Hukum Tanah baru yang dibentuk dengan menggunakan bahan – bahan dari hukum adat, berupa norma – norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang – undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan hukum tanah nasional positif yang tertulis. UUPA merupakan hasilnya yang pertama. Sejalan dengan Penjelasan Umum angka III (1) UUPA di atas, dalam pasal 5 dinyatakan bahwa;

“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 lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur – unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Seiring perkembangan jaman, pergerakan pola hidup dan corak produksi masyarakat Indonesia dari pola-pola atau corak-corak tradisional menuju ke pola atau corak yang modern mengakibatkan perubahan secara perlahan nilai-nilai yang terkandung dalam hak ulayat. Dewasa ini masyarakat tidak lagi mengedepankan kebersamaan tetapi cenderung untuk berpikir Individualistik. Dengan adanya UUPA tersebut tidak ada lagi dualisme hukum pertanahan, dimana hukum yang berlaku didasarkan pada golongan masing-masing namun penting untuk diingat bahwa hukum adat dan termasuk pula didalamnya ada hak ulayat yang merupakan dasar hukum tanah nasional.

Walaupun hukum adat menjadi sumber utama, tetapi dalam pengguraiannya Supriadi (2007,52-53) menjelaskan bahwa ada peluang atau kemungkinan untuk mengadopsi lembaga – lembaga baru yang tidak dimiliki dalam hukum adat untuk memperkaya dan memperkembangkan hukum tanah nasional, dengan syarat yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945, salah satunya Pendaftaran Tanah. Lembaga ini diperlukan dalam konsepsi hukum tanah nasional karena semua proses yang berkaitan dengan hak – hak atas tanah didaftarkan, dibukukkan dalam buku tanah dan kemudian diterbitkan sertifikat sebagai bukti pemilikan tanahnya. Hal ini sangat

diperlukan untuk menghindari konflik – konflik yang terjadi, diantaranya masalah batas kepemilikan atas tanah. Beberapa kasus yang terjadi oleh karena klaim kepemilikan oleh dua pihak pada lahan (tanah) yang sama. Meskipun saat ini Negara Indonesia telah memiliki unifikasi hukum pertanahan dan tidak ada lagi dualisme hukum pertanahan namun untuk diingat bahwa hukum adat dan termasuk didalamnya hak ulayat adalah merupakan sumber dari Hukum Tanah Nasional. Sedangkan menurut Boedi Harsono (2008,106) masyarakat adat memiliki kearifan dan pengetahuan tersendiri tentang batas – batas tanah, sehingga jika ada individu yang berbuat melanggar ketentuan hukum adat mengenai suatu tanah, masyarakat pun mengetahui.

Pasal 3 dan penjelasan umum II (3) UUPA menegaskan bahwa hak ulayat diakui, dengan beberapa pembatasan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hanya saja seiring dengan perkembangan jaman keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat perlu dilihat dan dikaji kembali pada saat ini, terkait juga masalah identifikasi keberadaannya serta batas-batas wilayah dari hak ulayat tersebut.

Menurut Sembiring, R (2017,79) ciri masyarakat adat berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 diantaranya yaitu:

1. Terikat dan patuh pada satu hukum adat tertentu;
2. Ada lembaga adat;
3. Ada peradilan adat yang dipatuhi;
4. Ada wilayah hukum adat yang jelas batasnya;
5. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Dari penjelasan diatas bahwa salah satu hal penting yang perlu diperhatikan adalah masalah batas harus jelas. Masalah batas merupakan masalah yang sangat krusial di Indonesia, baik dari tingkat desa/kelurahan maupun negara. Banyak sekali terjadi konflik dan sengketa terjadi dikarenakan masalah batas. Diberbagai daerah di Indonesia batas administrasi masih menjadi masalah di lapangan, tidak ada batas nyata/riil yang ada hanya koordinat diatas peta atau dengan kata lain belum ditetapkan spasialnya masih berupa tekstual, selain itu perbedaan *basemap* yang digunakan sebagai acuan menjadi pemicu ketidaksamaan penentuan batas suatu wilayah, hal tersebut sangatlah

berpengaruh pada kegiatan pendaftaran tanah yang ada di Kantor Pertanahan terkait asas kontradiktur delimitasi. Selain masalah batas administrasi juga terkait dengan batas wilayah Tanah Adat/Ulayat, tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan Tanah Adat/Ulayat di Indonesia memang ada, hanya saja terkait batas dimana wilayahnya di beberapa daerah masih belum jelas, salah satu contohnya Tanah Ulayat yang ada di Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan cara pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus untuk mengkaji problematika identifikasi Tanah Ulayat di daerah tersebut.

B. Eksistensinya/ Keberadaan Tanah Adat / Ulayat

Yang dimaksud dengan hak ulayat adalah *beschikkingrecht* dalam kepustakaan hukum adat. Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang /kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya, dengan daya laku ke dalam maupun ke luar. Dengan demikian hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hak) dan tanah/wilayah tertentu (obyek hak). Hak ulayat berisi wewenang untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam dan lain-lain) persediaan (pembuatan pemukiman/persawahan baru dan lain-lain) dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu).
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual beli, warisan dan lain-lain)

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA bahwa masyarakat hukum adat mempunyai salah satu hak yg terpenting terkait dengan ruang hidupnya yaitu “hak ulayat”. Dengan mengingat ketentuan pasal 1 dan pasal 3 dinyatakan 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 undang-undang dan peraturan lain. Dengan demikian UUPA memberikan pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat yaitu : pertama syarat eksistensinya (keberadaannya) yakni tanah hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Artinya bahwa di daerah yang semula ada tanah hak ulayat, namun dalam perkembangannya selanjutnya hak milik perorangan menjadi kuat menyebabkan hilangnya Tanah Ulayat sehingga Tanah Ulayat tidak akan dihidupkan kembali. Demikian pula di daerah-daerah yang tidak pernah ada Tanah Hak Ulayat, tidak akan dilahirkan Tanah Ulayat yang baru. Kedua syarat pelaksanaannya yaitu sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.

Hak ulayat yang dikenal di kalangan masyarakat hukum adat di berbagai daerah dengan nama yang berbeda-beda merupakan penguasaan yang tertinggi atas tanah dalam hukum adat, yang meliputi semua tanah termasuk dalam lingkungan wilayah suatu hukum adat tertentu, yang merupakan tanah kepunyaan bersama warganya. Namun masyarakat hukum adat tidak terbatas atas tanah saja tetapi segala sesuatu yang ada diatas tanah. Obyek hak ulayat pada umumnya meliputi semua tanah (daratan, pantai, sungai danau yang terletak dalam wilayah masyarakat hukum adat, dan hak ulayat yang menyangkut tanah, air, tumbuh-tumbuhan, dan binatang).

Menurut Maria SW Sumardjono (2001,56) beberapa ciri pokok masyarakat hukum adat adalah mereka yang merupakan sekelompok manusia, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu dan mempunyai kewenangan tertentu.

Mengenai tanda batas pemilikan dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) kategori, sebagai berikut:

1. Batas umum

Adalah tanda batas yang letaknya secara jelas sudah diketahui masyarakat umum.

Contoh: batas alam, jalan dan saluran air.

2. Batas tetap

Adalah tanda batas yang telah dipasang pemiliknya secara permanen dan tetap memenuhi asas kontradiktur.

3. Batas terjamin

Adalah tanda batas yang telah memenuhi asas kontradiktur dan penetapan batas dilakukan pemerintah. Disamping itu rekaman letak batas tersebut dapat digunakan untuk penetapan batas kembali/rekonstruksi batas, jika batas hilang atau bergeser.

Masyarakat hukum adat mempunyai cara tertentu untuk memelihara dan mempertahankan hak ulayatnya. Pertama dengan menetapkan batas-batas di sekeliling wilayahnya biasanya dengan batas-batas fisik, berupa batu, penanaman pohon, bukit, sungai dan sebagainya. Kedua dengan menunjuk pejabat-pejabat tertentu misalnya saja di Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau ditunjuk Damang sebagai Kepala Adat.

Di Provinsi Kalimantan Tengah, khususnya di wilayah Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau yang merupakan daerah penelitian masih ditemui adanya Damang sebagai kepala adat. Adapun tugas dan kewenangan Damang sebagai kepala adat antara lain: menyelesaikan permasalahan terkait warga yang melanggar etika, adat istiadat, perkelahian, perceraian, perkawinan, dan juga perselisihan. Apabila ada warga yang melanggar aturan maka akan dikenakan sanksi/hukuman dari masyarakat adat setempat. Tugas Damang untuk mengatasi perselisihan terkait masalah tanah masih dijumpai pada masyarakat adat Dayak di Kecamatan Kahayan Hilir, Kabupaten Pulang Pisau. Kewenangan Damang setara dengan Camat dan bisa juga sebagai saksi ahli. Selain damang juga dikenal istilah Martir yang merupakan perpanjangan dari damang, sehingga tugasnya adalah membantu Damang misalnya martir turun ke lapangan mengecek ada atau tidak tanahnya, minta tanda tangan ketua adat dan melakukan pengumuman karena sebelum dikeluarkan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA) harus diumumkan terlebih dahulu selama 21 hari. Dari informasi Damang standarnya untuk wilayah Suku Dayak yaitu 5 km diambil dari batas pinggir sungai. Sedangkan untuk tempat berburu sejauh 25 – 30 km. Namun untuk Tanah Ulayat (tanah milik seluruh warga masyarakat adat secara bersama) sudah tidak ditemukan lagi di Kabupaten Pulang Pisau, yang ada sudah dimiliki oleh perorangan. Sebagai bukti kepemilikan tanah Damang sebagai kepala adat mengeluarkan SKTA (Surat Keterangan Tanah Adat) yang digunakan untuk memenuhi syarat pengurusan sertipikat hak atas tanah.

Di Kabupaten Kotawaringin Barat masih ditemukan Kerajaan Melayu yaitu Kerajaan Kuning. Bahkan masih ada peninggalan dari Kerajaan Kuning yaitu Istana Kuning yang pada tahun 2017 kemarin digunakan untuk pertemuan raja-raja seluruh Nusantara. Secara de' jure pengakuan untuk Tanah Ulayat belum ada sehingga yang ada adalah tanah Negara. Tanah ulayat didomein oleh perorangan sehingga di Kotawaringin Barat tidak ada proses konversi. Kantor Pertanahan Kotawaringin Barat berani melaksanakan proses konversi namun harus dengan persetujuan desa, dengan syarat Damang mengeluarkan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik sementara desa mengeluarkan Surat Keterangan Tanah. Namun bagi masyarakat hal ini malah menjadikan rumit. Tanah atas nama kepemilikan bersama juga tidak ada, yang ada sudah atas nama perorangan. Tanah di kerajaan Kuning sudah dibagi-bagi ke Gusti-gusti dan sudah menjadi milik perorangan. Selain itu di Kabupaten Kotawaringin Barat masih ada tanah-tanah yang dikeramatkan yang merupakan kepemilikan bersama misalnya untuk makam suku Dayak kaharingan yaitu makam khusus untuk orang Dayak kaharingan (orang yang tidak beragama/penganut kepercayaan). Di Desa Pasir Panjang masih ada Rumah Betang/Rumah Adat Dayak yang dimiliki oleh sekelompok warga yang digunakan untuk upacara adat yaitu Suku Dayak Toman. Rumah Betang digunakan sebagai tempat pertemuan adat secara rutin ada upacara-upacara adat. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Rohaini pejabat Kepala Desa Pasir Panjang bahwa tidak ditemui adanya tanah milik bersama ataupun hutan adat. Pada tahun 1910 masyarakat adat Dayak sudah berada di Pasir Panjang, namun tidak mengklaim wilayah tersebut sebagai milik mereka. Apabila ada pendatang maka membeli dari penduduk asli yang mempunyai tanah cukup luas puluhan hektar, sehingga semakin lama tanah tersebut sudah menjadi milik individu/pribadi (wawancara, 8 April 2019).

C. Problematika Identifikasi Tanah Ulayat di Kalimantan Tengah

Suku Dayak memiliki kehidupan dengan cara berkebun dan berburu yang berpindah-pindah atau nomaden, hal inilah yang menyebabkan identifikasi terkait batas Tanah Ulayat di Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau masih ditemukan berbagai macam permasalahan. Tak lepas pula terkait pola pemanfaatan tanah Suku

Dayak yang sudah turun temurun ada dari jaman dahulu dalam bentuk aturan tidak tertulis yang masih dipegang teguh oleh masyarakat adat Dayak tersebut. Menurut Guntur, I Gusti Nyoman, dkk (2015, 206 – 210) ada dua pola terkait pola pemanfaatan Tanah Adat Dayak yaitu pemanfaatan secara alami dan pemanfaatan melalui pengolahan tanah. Pemanfaatan secara alami maksudnya, terhadap tanah tidak ada usaha-usaha/aktivitas untuk mengolah tanah. Tanah dan hutan belantara (alami) langsung dapat diambil manfaatnya oleh masyarakat melalui kegiatan berburu, mengumpulkan hasil hutan dan sumber bahan bangunan. Sedangkan pemanfaatan dengan cara pengolahan tanah maksudnya masyarakat baru mendapatkan manfaat dari tanah setelah terlebih dahulu melakukan pengolahan tanah, misalnya dengan diawali membuka hutan, menanami, memelihara dan memanen hasilnya.

Ketidak jelasan dalam menentukan batas-batas hak ulayat nantinya dapat berpengaruh dalam hasil ukuran luas, sehingga sering menimbulkan konflik dibidang hukum pertanahan. Untuk menentukan batas-batas hak ulayat diperlukan kerjasama masyarakat hukum terutama yang berbatasan. Batas-batas merupakan yang sangat penting dalam menentukan eksistensi masyarakat hukum adat. Karena itu diperlukan suatu perumusan yang jelas mengenai batas-batas tersebut karena masing-masing daerah berbeda-beda. Di sejumlah daerah Indonesia, masih banyak Tanah Adat yang kepemilikannya masih dikuasai penduduk adat setempat. Seiring berkembangnya pemukiman, tanah yang belum memiliki sertipikat itu pun mulai dilirik orang.

Menurut informasi dari pejabat di Kantor Pertanahan ATR/BPN di Kabupaten Kotawaringin Barat dan Pulang Pisau, Provinsi Kalimantan Tengah, identifikasi Tanah Ulayat yang berhubungan dengan batas kepemilikan tidak jelas wujudnya di lapangan, bahkan Damang/Kepala Suku/Tetua Suku Dayak tidak bisa menjelaskan seberapa luas wilayah Tanah Ulayat disana, kebanyakan tanah yang ada sudah menjadi milik individu tidak bersifat komunal (milik bersama). Masih banyak masyarakat ketika menunjukkan batas bidang tanah milik mereka dengan menggunakan gerak mulut dan telunjuk (tidak jelas dalam penunjukan batas bidang tanahnya), selain itu juga sebagai penanda batas Tanah Ulayat hanya berdasarkan batas tanaman yang ditanam oleh masyarakat adat Dayak. Dengan ketidakpastian masalah batas inilah menyebabkan banyak terjadi klaim

antara satu pihak dengan pihak yang lain. Kantor Pertanahan setempat pun mengalami kesulitan dalam kegiatan pendaftaran tanah, karena ketika akan dilakukan pengukuran terhadap bidang tanahnya, kadang tidak dihadiri oleh orang-orang/tetangga yang berbatasan sehingga asas kontradiktur tidak terpenuhi (wawancara, 9 April 2019)

Selain itu permasalahan juga timbul terkait batas wilayah masyarakat adat Dayak dengan kawasan kehutanan. Menurut Surat Keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : SK.529/Menhut-II/2012 bahwa luas areal hutan di Provinsi Kalimantan Tengah \pm 15.300.000 Hektar, yang artinya sebagian besar Pulau Kalimantan adalah merupakan kawasan hutan. Sebagai contoh kasus di Kecamatan Kahayan Hilir, Kabupaten Pulang Pisau, menurut informasi dari Damang Bapak Darius bahwa ada wilayah masyarakat adat Dayak disana yang diklaim masuk kawasan kehutanan, dalam hal ini mungkin saja terjadi karena perbedaan sudut pandang *basemap* yang digunakan. Dari Kementerian Kehutanan menggunakan skala kecil dalam pemetaan kawasan kehutannya yaitu skala 1:250.000, sedangkan terkait batas bidang tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menggunakan pemetaan skala besar. Metode penginderaan jauh yang digunakan oleh Kementerian Kehutanan juga masih menggunakan citra satelit yang hasil perekaman lama bukan yang terbaru sehingga tidak melihat penggunaan lahannya saat ini. Dari citra satelitutupan lahannya masih berupa hutan tetapi kenyataannya di lokasi sudah menjadi permukiman penduduk. Perselisihan terkait tanah adalah persoalan yang paling rumit karena masalah batas tanah yang tidak jelas juga terkait Surat Keterangan Tanah yang dijadikan sebagai alas hak untuk penerbitan sertipikat tanah. Dikarenakan banyaknya permasalahan terkait batas tersebutlah maka Kantor Pertanahan tidak melibatkan Tanah Ulayat sebagai obyek didalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Sebetulnya terkait proses identifikasi sendiri sudah ada tim yang dibentuk oleh Pemerintah. Didalam buku yang dibuat oleh Sembiring, R (2017,95) dijelaskan bahwa dalam menentukan keberadaan masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu serta tanahnya maka bupati/walikota atau gubernur membentuk Tim IP4T yang terdiri atas:

1. Kepala kantor pertanahan kabupaten/kota sebagai ketua merangkap anggota;

2. Camat setempat atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
3. Lurah atau kepala desa setempat atau sebutan lain yang disamakan dengan itu sebagai anggota;
4. Unsur pakai hukum adat, apabila pemohon masyarakat hukum adat;
5. Unsur dinas kabupaten/kota yang menangani urusan di bidang kehutanan, unsur balai pemantapan kawasan hutan dan unsur dinas kabupaten/kota yang menangani urusan di bidang tata ruang sebagai anggota, apabila pemohon masyarakat yang berada dalam kawasan hutan;
6. Perwakilan masyarakat hukum adat setempat atau perwakilan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu;
7. Lembaga Swadaya Masyarakat;
8. Instansi yang mengelola sumber daya alam.

Sedangkan dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan, Pemerintah membentuk Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan yang selanjutnya disebut Tim Percepatan PPTKH. Pembentukan Tim Percepatan PPTKH itu tertuang dalam Pasal 14 Peraturan Presiden (Perpres) Nomor: 88 Tahun 2017 tentang tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, yang ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada 6 September 2017 lalu, dan telah diundangkan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna H. Laoly pada 11 September 2017. Menurut Perpres tersebut, Tim Percepatan PPTKH mempunyai tugas (Humas Sekretariat Kabinet RI, 2017):

1. melakukan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan;
2. menetapkan langkah-langkah dan kebijakan dalam rangka penyelesaian permasalahan dan hambatan dalam pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan;
3. menetapkan luas maksimum bidang tanah yang dapat dilakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan;
4. menetapkan mekanisme resettlement;

5. melakukan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan; dan
6. melakukan fasilitasi penyediaan anggaran dalam pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan.

Dengan dibentuknya tim-tim terkait identifikasi keberadaan tanah ulayat tersebut seharusnya dapat meminimalisir konflik pertanahan, namun kenyataan tim tersebut sudah memperoleh hasil sesuai yang diharapkan atau tidak, belum bisa ditemui dalam penelitian ini.

D. Kesimpulan

Tanah Ulayat di Indonesia keberadaannya diakui, hanya saja seiring dengan perkembangan jaman keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat perlu dilihat dan dikaji kembali pada saat ini, terkait juga masalah identifikasi keberadaannya serta batas-batas wilayah dari hak ulayat tersebut. Wilayah masyarakat hukum adat juga harus jelas batasnya, untuk menghindari konflik pertanahan. Batas riil di lapangan juga harus pasti tata letak batasnya, tidak bersifat imajiner, yang berdampak pada keakuratan hasil pengukuran bidang tanah. *Basemap* yang diacu oleh pemegang kebijakan dalam hal ini antara Pemerintah Daerah, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN haruslah sama, terutama skala pemetaannya.

E. Saran/Rekomendasi

Dalam pengambilan kebijakan terkait batas wilayah sebaiknya mengacu pada *basemap* yang sama dengan skala pemetaan yang sama. Batas yang pasti terkait wilayah masyarakat hukum adat harus segera ditentukan sehingga dapat membantu mempercepat program pemerintah, salah satunya yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Harsono, Boedi 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Santoso, Urip 2010, *Hukum Agraria dan Hak – hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Sembiring, R 2017, *Hukum pertanahan adat*, PT. RajaGrafindo Persada, Depok.
- Supriadi, 2007, *Hukum Agraria Jakarta*, Sinar Grafika, Jakarta.

Peraturan Perundangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksaaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu
- Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah Nomor 14 Tahun 1998 Tentang kedadangan di Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah
- Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak Di Kalimantan Tengah;
- Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak Di Kalimantan Tengah
- Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah

Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-hak Adat di atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah

Website

Humas Sekretariat Kabinet RI 2017, *Pemerintah Bentuk Tim Percepatan Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan*, dilihat pada tanggal 8 Juli 2019, <https://setkab.go.id/pemerintah-bentuk-tim-percepatan-penyelesaian-penguasaan-tanah-dalam-kawasan-hutan>

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 komersial 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

**KONFLIK TANAH ADAT:
PERANG ANTAR WARGA, *DISTRUST*, DAN *TRUST*
(Studi di Pulau Adonara, Kabupaten Flores Timur, Provinsi NTT)**

Aristiono Nugroho dan Suharno
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Abstrak: Konflik tanah adat di Pulau Adonara sangat memprihatinkan, perhatikanlah berita sebagai berikut: (1) “Seruan Damai Wabup Flotim Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah di Adonara,” *diantimur.com* 22 Juni 2019. (2) “AMA Jakarta Serukan Perdamaian Untuk Adonara,” *weeklyline.net* 19 Juni 2019. (3) “Satu Warga Lewobunga Tewas, Rebut Hak Ulayat Dengan Lewonara,” *terasntt.com* 14 November 2015. (4) “Polres Flotim Minta Tambahan Brimob ke Adonara,” *m.republika.co.id* 24 Oktober 2014.

Pulau Adonara merupakan sebuah pulau kecil yang cukup subur di ujung timur Pulau Flores. Luas wilayah Pulau Adonara sebesar 509 kilometer persegi, dengan titik tertinggi mencapai 1.676 meter di atas permukaan laut, sedangkan jumlah penduduknya mencapai 169.000 orang. Sebelah Utara pulau ini berbatasan dengan Laut Flores, sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Solor, dan sebelah Barat berbatasan dengan Selat Lowotobi.

Konflik tanah adat di Pulau Adonara mewujud dalam bentuk perang tanding (perang antar warga) yang dipicu oleh sengketa kepemilikan hak ulayat atas tanah. Sebagai contoh, konflik antara Warga Desa Lewonara dengan Warga Desa Lewobunga. Pada kasus ini, Warga Desa Lewonara menolak peresmian lokasi permukiman bagi Warga Desa Lewobunga di atas tanah ulayat Warga Desa Lewonara. Karena surat penolakan dari Warga Desa Lewonara tak diindahkan, maka terjadi perang tanding antara Warga Desa Lewonara dengan Warga Desa Lewobunga.

Dalam konteks perang tanding, ada pemahaman tradisional yang memandang bahwa *duel* (tanding) merupakan mekanisme untuk membuktikan kebenaran. Hal ini memperlihatkan koneksi nilai-nilai budaya dengan kisah tentang *duel ritual* (ritual tanding). Nilai-nilai budaya yang dipraktekkan adalah: *self awareness* (kesadaran diri) dan *justness* (keadilan) sebagai dasar kemanusiaan dan keyakinan yang diperankan oleh para leluhur atau nenek moyang (*the ancestors*).

Oleh karena pendekatan hukum seringkali tidak mampu mengatasi konflik tanah adat di Pulau Adonara, maka dibutuhkan pendekatan sosial berupa upaya-upaya, sebagai berikut: (1) mempengaruhi dan membina kondisi mental para pihak yang berkonflik dengan didasarkan oleh situasi yang relevan dengan konteks sosial; (2) mempengaruhi pengambilan keputusan para pihak yang berkonflik, agar lebih memilih keputusan demi kepentingan bersama; (3) menanamkan dan membangun sikap saling percaya di antara para pihak yang berkonflik sebagai pondasi hubungan di antara mereka; (4) menjadikan *trust* sebagai suatu katalis dalam interaksi para pihak yang berkonflik, agar terwujud harmoni sosial; (5) membangun kepekaan para pihak yang berkonflik terhadap sikap dan tindakan pihak lain, sehingga mampu mendeteksi potensi konflik sejak dini; (6) melakukan transmisi nilai-nilai sosial yang mampu membangun *trust*.

A. Latar Belakang

Konflik tanah adat di Pulau Adonara sangat memprihatinkan, perhatikanlah berita sebagai berikut: (1) “Seruan Damai Wabup Flotim Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah di Adonara,” *diantimur.com* 22 Juni 2019. (2) “AMA Jakarta Serukan Perdamaian Untuk Adonara,” *weeklyline.net* 19 Juni 2019. (3) “Satu Warga Lewobunga Tewas, Rebut Hak Ulayat Dengan Lewonara,” *terasntt.com* 14 November 2015. (4) “Polres Flotim Minta Tambahan Brimob ke Adonara,” *m.republika.co.id* 24 Oktober 2014.

Pulau Adonara merupakan sebuah pulau kecil yang cukup subur di ujung timur Pulau Flores. Luas wilayah Pulau Adonara sebesar 509 kilometer persegi, dengan titik tertinggi mencapai 1.676 meter di atas permukaan laut, sedangkan jumlah penduduknya mencapai 169.000 orang. Sebelah Utara pulau ini berbatasan dengan Laut Flores, sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Solor, dan sebelah Barat berbatasan dengan Selat Lowotobi. Adonara adalah satu di antara empat pulau di wilayah Kabupaten Flores Timur. Dengan posisi seperti ini, maka penduduk Pulau Adonara dapat mudah bepergian ke Pulau Lembata, Pulau Solor, dan Pulau Flores.

Adonara dahulu merupakan sebuah kerajaan, yang didirikan pada tahun 1650. Saat ini Adonara telah terbagi menjadi 8 kecamatan, yaitu: (1) Kecamatan Adonara, (2) Kecamatan Adonara Barat, (3) Kecamatan Adonara Tengah, (4) Kecamatan Adonara Timur, (5) Kecamatan Ile Boleng, (6) Kecamatan Kelubagolit, (7) Kecamatan Witihama, dan (8) Kecamatan Wotan Ulumado. Secara umum livelihood masyarakat Pulau Adonara adalah bertani. Hasil pertanian tanah kering yang utama, berupa jagung, ubi kayu, serta tanaman perkebunan (kelapa, tembakau, vanili, coklat, dan cengkeh). Pemerintahan lokal di Pulau Adonara, selain menganut sistem sebagaimana yang berlaku di Indonesia pada umumnya, juga menganut sistem pemerintahan berdasarkan suku, yang dipimpin oleh seorang kepala suku. Seorang kepala suku berwenang mengelola upacara adat, menjatuhkan sanksi adat, dan hal-hal lain yang bersifat spiritual. Penduduk yang bermukim di wilayah pesisir adalah Suku Paji, sedangkan yang bermukim di pedalaman dan pegunungan adalah Suku Demong. Suku Paji beragama Islam, sedangkan Suku Demong beragama Katholik. Suku Paji meliputi tiga kerajaan, yaitu: Adonara, Terong, dan Lamahala.

Nama “Adonara” memiliki beberapa makna, yang salah satunya adalah “mengadudomba antar warga, kampung, suku bangsa, dan kaum kerabat. Pengertian ini merujuk pada ciri khas orang Adonara yang gemar berperang. Jika hendak berperang, maka para pihak akan menghubungi nara, yakni keluarga, saudara, kaum kerabat di kampung lainnya, agar memihak kepada mereka dalam Perang Tanding.

Adonara juga dikaitkan dengan “adu darah”, yakni Perang Tanding yang terjadi di pulau itu. Pada masa lalu, di Adonara dan Lembata dikenal istilah “perang antara Paji dan Demong”. Kelompok Demong berasal dari Lewopoti, Lewoleba, Tana Boleng, Horuhura, Lewomang, Wollo, dan Baipito. Sementara itu, kelompok Pajib berasal dari Menanga, Lamahala, Lamakera, Lebala, dan Watampao.

Apapun pengertiannya, saat ini masih sering terjadi pertikaian berdarah di Adonara. Masalah tanah menjadi pemicu terjadinya Perang Tanding. Watak menyelesaikan sengketa tanah dengan cara kekerasan ini disebabkan nenek moyang Adonara ditempa dengan kehidupan yang keras, di mana pertumpahan darah merupakan peristiwa biasa.

B. Konflik Tanah Adat

Gubernur Nusa Tenggara Timur tahun 2012, Frans Lebu Raya, turun tangan langsung menghentikan Perang Tanding antar dua suku di Pulau Adonara, Kabupaten Flores Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Putra kelahiran Pulau Adonara itu mendatangi dua desa yang bertikai dan bertemu dengan para tokoh adat. Ia menyelesaikan perseteruan dengan menurunkan Tim Adat Kabupaten Flores Timur dan Tim Adat Provinsi Nusa Tenggara Timur (Liputan6.com, 2012).

Gubernur meminta pihak yang berseteru, agar menerima proses mediasi yang difasilitasi oleh Tim Adat Kabupaten Flores Timur dan Tim Adat Provinsi Nusa Tenggara Timur. Untuk tahap pertama, warga kedua desa tersebut bersedia melakukan gencatan senjata, sambil menunggu proses penyelesaian yang difasilitasi Tim Adat Kabupaten Flores Timur dan Tim Adat Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Perang Tanding ini dipicu oleh sengketa kepemilikan hak ulayat tanah. Warga Desa Lewonara karena surat penolakan peresmian lokasi permukiman tak diindahkan Bupati Flores Timur, Yoseph Laga Doni Herin, dan tetap bersikeras melakukan peresmian.

Akibatnya warga Desa Lewonara mengejar rombongan Bupati Flores Timur, dan nyaris membunuh Bupati Flores Timur. Upaya peresmian akhirnya gagal, dan warga Desa Lewonara meminta warga Desa Lewobunga yang akan bermukim di lokasi sengketa, agar segera meninggalkan lokasi sengketa. Tetapi permintaan ini ditolak oleh warga Desa Lewobunga, yang justru menantang dilakukannya Perang Tanding, yang berlangsung pada tanggal 1 Oktober 2012.

C. Perang Antar Warga

Yos (2013) melaporkan terjadinya Perang Tanding antar warga Desa Redontena dan Adobala di Kecamatan Klubagolit, Kabupaten Flores Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Perang Tanding pecah karena persoalan tanah garapan yang berada di perbatasan kedua desa tersebut. Wakapolres Flores Timur, Komisaris Polisi David Yosef menjelaskan, bahwa persoalan tanah garapan di batas wilayah kedua desa merupakan persoalan lama, yang sudah menjadi sejarah pertarungan dua desa tersebut. Pada tahun 1952 pernah terjadi Perang Tanding dengan pemicu perebutan tanah garapan di batas wilayah kedua desa, dan Perang Tanding muncul lagi dengan pemicu yang sama pada tahun 1982.

Laurensius Molan (2012) menjelaskan, bahwa telah terjadi Perang Tanding antara Suku Lewonara versus Suku Lewobunga di Pulau Adonara, Kabupaten Flores Timur. Perang Tanding dilakukan, karena kedua suku tersebut mengklaim kepemilikan tanah ulayat yang selama ini ditempati oleh warga dari Suku Lewobunga. Perang Tanding dilakukan untuk membuktikan kebenaran klaim masing-masing, caranya melalui pertumpahan darah pada awal Oktober 2012. Kedua suku tersebut terlebih dahulu menetapkan lokasi Perang Tanding, serta hari dan tanggal pelaksanaan pertarungan. Kedua suku menggunakan senjata masing-masing, yang terdiri dari parang, tombak, dan panah.

Relevan dengan Perang Tanding, Ernst Vatter (misionaris Belanda) dalam bukunya “*Ata Kiwan*” yang terbit tahun 1932 menyebut Pula Adonara sebagai pulau pembunuh (*killer island*). Erns Vatter menyatakan, bahwa di Hindia Belanda Bagian Timur tidak ada satu tempat lain di mana terjadi begitu banyak pembunuhan seperti di Adonara. Hampir

semua kekerasan dan kejahatan kasar yang disampaikan di Larantuka dilakukan oleh orang-orang Adonara.

Perselisihan antara warga Desa Redon Tena dengan warga Desa Adobala, Kecamatan Kelubagolit, Adonara, Kabupaten Flores Timur terjadi pada hari Selasa, 4 Juni 2013, kembali memanas. Warga dua desa tersebut Perang Tanding selama tiga hari berturut, tanggal 4-6 Juni 2013, tetapi tidak ada korban jiwa. Warga dua desa tersebut saling klaim tanah sengketa di wilayah perbatasan, yang berupa kebun dan dikelola oleh warga dari dua desa tersebut. Mereka saling membakar pondok yang dibangun di kebun serta semak belukar. Pembakaran pondok memicu Perang Tanding (Sifah, 2013).

Asisten I Sekretariat Daerah Flores Timur, Abdul Razak Jakra, menyatakan bahwa pemerintah bersama Muspida sudah turun ke lapangan untuk meredam situasi. Peristiwa ini terjadi karena perebutan lahan di perbatasan antar dua desa tersebut. Saling klaim oleh warga dua desa telah memicu ketegangan warga dua desa tersebut, yang berujung Perang Tanding. Tetapi pemerintah telah turun langsung ke lokasi perbatasan bersama masyarakat dua desa itu, namun masih terjadi peperangan. Asisten I Setda Flotim tersebut menyatakan, Bupati Flores Timur telah menemui dua warga yang Perang Tanding, dan meminta warga tidak melanjutkan peperangan. Pemerintah akan mencari solusi untuk menyelesaikan konflik tanah adat ini (Sifah, 2013).

Sementara itu, Simon Sabon Ola (2008) menyatakan, bahwa persepsi budaya dan nilai-nilai tindakan merupakan pedoman bagi perilaku suatu komunitas. Ia mencontohkan warga Komunitas Lamaholot yang memandang bahwa *duel* (tanding) merupakan mekanisme untuk membuktikan kebenaran. Hal ini memperlihatkan koneksi nilai-nilai budaya dengan kisah tentang *duel ritual* (ritual tanding). Nilai-nilai budaya yang dipraktekkan adalah: *self awareness* (kesadaran diri) dan *justness* (keadilan) sebagai dasar kemanusiaan dan keyakinan yang diperankan oleh para leluhur atau nenek moyang (*the ancestors*). Sebagaimana diketahui, *self awareness* adalah sikap seseorang yang berupaya memperhatikan pikiran, perilaku, perasaan dan dampaknya terhadap orang lain.

D. *Distrust dan Trust*

Menurut Lubis (1994:81), *trust* atau kepercayaan adalah kemauan seseorang untuk bertumpu pada orang lain di mana ia memiliki keyakinan pada orang tersebut. Kepercayaan merupakan kondisi mental yang didasarkan oleh situasi seseorang dari konteks sosialnya. Ketika seseorang mengambil suatu keputusan, maka ia akan lebih memilih keputusan berdasarkan pilihan dari orang-orang yang lebih dapat dipercaya olehnya.

Sementara itu, Yousafzai (2003) menyatakan, bahwa kepercayaan merupakan pondasi dari suatu hubungan. Suatu hubungan antara dua pihak atau lebih akan terjadi apabila masing-masing saling mempercayai. Kepercayaan ini tidak begitu saja dapat diakui oleh pihak lain, melainkan harus dibangun mulai dari awal, dan harus dapat dibuktikan. Kepercayaan juga dapat dimaknai sebagai suatu katalis dalam berbagai transaksi, agar terwujud kepuasan yang diharapkan bersama. Hal ini senada dengan pandangan Mayer (1995), kepercayaan adalah kemauan seseorang untuk peka pada tindakan orang lain berdasarkan harapan, bahwa orang lain akan melakukan tindakan tertentu terhadap orang yang mempercayainya, tanpa tergantung pada kemampuannya untuk mengawasi atau mengendalikannya.

B.A. Aubert dan B.L. Kelsey (2000) menyatakan, bahwa ada empat hal yang mempengaruhi *trust*, yaitu: (1) *ability* atau kemampuan, (2) *benevolence* atau kebaikan hati, (3) *integrity*, dan (4) *propensity to trust* atau kecenderungan untuk percaya. Selanjutnya B.A. Aubert dan B.L. Kelsey menambahkan, bahwa berdasarkan hasil penelitiannya, maka *integrity* merupakan penggerak utama (*key driver*) bagi tumbuhnya *trust*. Kemudian Kim (2003) menjelaskan, bahwa *integrity* meliputi kewajaran (*fairness*), pemenuhan (*fulfilment*), kesetiaan (*loyalty*), keterus-terangan (*honesty*), keterkaitan (*dependability*), dan kehandalan (*reliability*).

Pada kenyataannya, selain *trust*, ada pula *distrust*, yang merupakan kebalikan dari *trust*. Berdasarkan logika tersebut, maka *distrust* dapat dimaknai sebagai kemauan seseorang untuk menolak bertumpu pada orang lain, karena ia tidak memiliki keyakinan pada orang tersebut. *Distrust* merupakan kondisi mental yang didasarkan oleh situasi seseorang dari konteks sosialnya.

Dalam konteks *distrust*, ketika seseorang mengambil suatu keputusan, maka ia akan menolak memilih keputusan yang bersesuaian dengan pilihan dari orang-orang yang sejak semula tidak dipercayainya. *Distrust* akan menimbulkan kerusakan pondasi suatu hubungan, serta akan menghalangi hubungan antara dua pihak atau lebih, terutama ketika masing-masing pihak tidak saling mempercayai. Selain itu, *distrust* tidaklah muncul tiba-tiba, melainkan dibangun mulai dari awal, dan telah dialami saat terjadi proses relasi para pihak. Selanjutnya, *distrust* akan merusak berbagai transaksi, serta merusak terwujudnya kepuasan yang diharapkan bersama.

E. Resolusi Konflik Tanah Adat

Perang Tanding dapat dihambat dengan mempromosikan *trust*, yaitu kemauan seseorang untuk bertumpu pada orang lain di mana ia memiliki keyakinan pada orang tersebut. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan perlu melakukan bina sosial dalam bingkai pemberdayaan masyarakat, dengan cara sebagai berikut:

1. Mempengaruhi dan membina kondisi mental para pihak yang berkonflik dengan didasarkan oleh situasi yang relevan dengan konteks sosial.
2. Mempengaruhi pengambilan keputusan para pihak yang berkonflik, agar lebih memilih keputusan demi kepentingan bersama.
3. Menanamkan dan membangun sikap saling percaya di antara para pihak yang berkonflik sebagai pondasi hubungan di antara mereka.
4. Menjadikan kepercayaan sebagai suatu katalis dalam interaksi para pihak yang berkonflik, agar terwujud harmoni sosial.
5. Membangun kepekaan para pihak yang berkonflik terhadap sikap dan tindakan pihak lain, sehingga mampu mendeteksi potensi konflik sejak dini.
6. Melakukan transmisi nilai-nilai sosial yang mampu membangun kepercayaan, seperti:
 - a. *ability* atau kemampuan memahami tindakan pihak lain,
 - b. *benevolence* atau kebaikan hati yang dilakukan untuk membantu pihak lain,
 - c. *integrity* sebagai penggerak utama (*key driver*) bagi tumbuhnya *trust* yang terdiri dari:
 - (1) kewajaran (*fairness*),

- (2) pemenuhan (*fulfilment*),
 - (3) kesetiaan (*loyalty*),
 - (4) keterus-terangan (*honesty*),
 - (5) keterkaitan (*dependability*),
 - (6) kehandalan (*reliability*).
- d. *propensity to trust* atau kecenderungan untuk percaya pada pihak lain.

F. Kesimpulan

Perang Tanding atau “adu darah” yang menjadi tradisi warga Pulau Adonara dalam menyelesaikan konflik tanah adat perlu diubah secara evolusioner. Caranya dengan menghidupkan peran Kantor Pertanahan dalam memberdayakan masyarakat. Untuk itu, Kantor Pertanahan perlu berupaya menghambat Perang Tanding dengan mempromosikan kepercayaan (*trust*), yaitu kemauan seseorang untuk bertumpu pada orang lain di mana ia memiliki keyakinan pada orang tersebut. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan perlu melakukan bina sosial tanah adat dalam bingkai pemberdayaan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aubert, B.A. dan Kelsey, B.L. 2000. *“The Illusion Of Trust And Performance.”* Scientific Series Of Cirano, Volume 3, Halaman: 1-13.
- Diantimur.com. 2019. “Seruan Damai Wabup Flotim Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah di Adonara.” Diupload pada tanggal 22 Juni 2019.
- Kim, E. dan Tadisina, S. 2003. *“Customer’s Initial Trust In E-Business: How To Measure Customer’s Initial Trust.”* Proceedings Of Ninth Americas Conference On Information Systems. Halaman: 35-41.
- Liputan6.com. 2012. “Gubernur NTT Damaikan Dua Desa Yang Bertikai.” Diupload pada 9 Oktober 2012, jam 07.04 WIB.
- Lubis, Suhrawardi K. 1994. “Etika Profesi Hukum.” Jakarta, Sinar Grafika.

- Mayer, R.C., Davis J.H., dan Schoorman, F.D. 1995. *“An Integratif Model of Organizational Trust.”* Academy of Management Review, Volume 30 (3). Halaman 709-734.
- Molan, Laurensius. 2012. “Adonara Dan Sebuah Kisah Perang Tanding.” <https://regional.kompas.com> diupload pada hari Senin, 20 November 2012, jam 22.31 WIB.
- M.republika.co.id. 2014. “Polres Flotim Minta Tambahan Brimob ke Adonara,” Diupload pada tanggal 24 Oktober 2014.
- Ola, Simon Sabon. 2008. “Nilai Budaya Bahasa Ritual Perang Tanding Pada Etnik Lamaholot Di Pulau Adonara, Flores Timur.” Buletin Ilmiah Program Magister Linguistik Universitas Udayana, Volume 15 (2008), September 2008.
- Sifah, Syarifah. 2013. “Rusuh Perang Tanding Tiga Hari di Adonara.” Laporan wartawan Pos Kupang yang dimuat Tribunnews.com tanggal 7 Juni 2013, jam 00.54 WIB dengan alamat www.m.tribunnews.com
- Terasntt.com. 2015. “Satu Warga Lewobunga Tewas, Rebut Hak Ulayat Dengan Lewonara,” Diupload pada tanggal 14 November 2015.
- Weeklyline.net. 2019. “AMA Jakarta Serukan Perdamaian Untuk Adonara.” Diupload pada pada tanggal 19 Juni 2019.
- Yos. 2013. “Perang Tanding Kembali Pecah Di Adonara NTT.” Laporan wartawan yang dimuat Berita Satu tanggal 5 Juni 2013, jam 15.56 WIB dengan alamat <https://www.beritasatu.com>
- Yousafzai, S.Y., Pallister, J.G., dan Foxall, G.R. 2003. *“A Proposed Model of E-Trust for Electronic Banking.”* Technovation, Volume 23/2003, Halaman 847-860.

**EKSISTENSI MASYARAKAT HUKUM ADAT KASEPUHAN
(KASUS KAMPUNG KASEPUHAN SINAR RESMI, DI DESA SIRNARESMI,
KECAMATAN CISOLOK, KABUPATEN SUKABUMI, PROVINSI JAWA BARAT)**

Dwi Wulan Titik Andari, Slamet Muryono
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Email: dwiwulan.ta@gmail.com

Abstrak: Penelitian terkait dengan masyarakat hutan adat Kasepuhan telah banyak dilakukan, tetapi yang mengkaji tentang Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan belum ada. Eksistensi ini yang sangat berkaitan dengan bagaimana tindak lanjut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang mengatur lebih lanjut bagaimana Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayah Kasepuhan. Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 dengan dikeluarkannya hutan adat dari kawasan negara, disinilah kemudian berbagai kelompok masyarakat adat mulai mendorong pentingnya menekankan penggunaan berbagai instrumen hukum yang tersedia termasuk kebijakan level daerah, seperti peraturan daerah, surat keputusan bupati, untuk mengakui dan melindungi masyarakat adat dan hak tradisionalnya.

Masyarakat hukum adat kasepuhan Sinar Resmi apabila ditinjau dari masyarakat adatnya masih eksis, dari struktur organisasi adatnya juga masih eksis, namun dari wilayah adatnya belum eksis karena belum ada pengakuan dan perlindungan hukumnya dari yang berwenang.

Namun masih perlu dilakukan upaya memperjuangkan Peraturan Daerah tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan, yang dapat mengakomodir eksistensi kebutuhan masyarakat adat Kasepuhan Sinar Resmi dalam mempertahankan wilayah adatnya untuk menindaklanjuti Putusan MK 35/PUU-X/2012.

Bentuk Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat antara lain dapat diberikannya Izin Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang memungkinkan ditindaklanjuti dengan pemberian jaminan kepemilikan tanah untuk mencapai kemandirian dan kesejahteraan masyarakat hukum adat sesuai dengan UUPA yang masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah selain yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat 1). Hal ini dapat diketahui secara implisit dari Pasal 16 ayat (1) huruf H UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti tertuang dalam Pasal 53 UUPA.

A. Latar Belakang

Masyarakat hukum adat di Indonesia merupakan subyek hukum yang diakui hak-hak tradisionalnya dan hak-hak lainnya, pengakuan tentang masyarakat hukum adat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu UUD 1945, Tap MRP dan Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Menurut Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 diatur keberadaan hukum adat yaitu:

“Negara mengakui dan menghormati 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”

Selanjutnya dalam Pasal 4 huruf j Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menyatakan “mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, keragaman budaya bangsa dan atas sumber daya alam”

Pasal 5 Undang -undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria menegaskan bahwa :

“ 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”

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 angka 31 sebagai berikut:

“Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena ikatan pada asal leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.”

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya. Misalnya di Kabupaten Lebak Provinsi Banten diatur dengan Perda Nomor 8 Tahun 2015 tentang pengakuan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat kasepuhan, disebutkan bahwa Kasepuhan adalah salah satu masyarakat hukum adat yang terdapat di Kabupaten Lebak. Masyarakat Kasepuhan sudah mendiami wilayah Kabupaten Lebak dan tempat-tempat lain di Provinsi Banten sejak lama dari waktu yang tidak dapat diidentifikasi dengan

jelas. (Desmiwati & Surati, *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* Vol.15 No.2 Tahun 2018)

Tanah di pegunungan Halimun sudah lama dikerjakan oleh rakyat namun telah dialihfungsikan menjadi Taman Nasional Gunung Halimun Salak. Tentunya dengan peralihan fungsi ini tidak segampang membalikan telapak tangan, banyak pertentangan disini karena adanya masyarakat yang memang sudah tinggal di sana selama berpuluh-puluh tahun dan mereka sudah menganggap bahwa tanah tersebut merupakan tanah warisan leluhur. Sejarah mencatat bahwa awal mula pengalihan fungsi dimulai dari pemerintahan Hindia Belanda yang menetapkan bahwa di kawasan ini sebagai kawasan hutan lindung (39,341 ha) kemudian setelah itu berubah menjadi kawasan konservasi (cagar alam) yang dikelola oleh Jawatan Kehutanan Jawa Barat dan sampai sekarang pada tahun 2003. bahkan luasan tanah untuk dijadikan taman nasional semakin bertambah, yaitu sekitar 113,357 ha.

Banyak permasalahan yang timbul dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah seperti pada kebijakan untuk menetapkan suatu kawasan menjadi kawasan konservasi, cagar alam, atau Taman Nasional. Sebenarnya kalau ditilik dari tujuan kebijakan ini dibuat memang sangat besar manfaatnya, terutama untuk ekologi. Kebijakan ini untuk melindungi agar lingkungan hutan tidak terganggu. Kenyataannya meskipun kebijakan ini baik, masih banyak permasalahan yang timbul dari adanya penerapan kebijakan ini. seperti yang ditulis oleh Setyono (*Warta Tenure* No 2 Mei 2006) :

“Permasalahan yang dihadapi dalam pengelolaan kawasan Halimun menurut Balai Taman Nasional Gunung Halimun antara lain; (1) Kondisi tata batas di lapangan yang tidak jelas sehingga terjadi tumpang tindih dengan masyarakat dan Perum Perhutani; (2) Sumberdaya manusia yang terbatas, baik dari segi kuantitas dan kualitas maupun distribusinya di lapangan; (3) Apresiasi masyarakat terhadap Taman Nasional masih rendah; (4) Tingkat ketergantungan masyarakat dengan sumberdaya hutan masih tinggi, mengakibatkan adanya pencurian hasil hutan (kayu dan non kayu); (5) Masih adanya perburuan satwa dan perambahan hutan secara tradisional .”

Titik tolak pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak-hak masyarakat adat dengan segala hak-hak tradisionalnya berkaitan erat dengan hak-hak masyarakat atas sumber daya alam, tidak hanya saat ini tetapi sepanjang masa. Pengakuan tersebut merupakan pengakuan terhadap eksistensi dan sangat substansi karena berkaitan langsung dengan hidup dan kehidupan masyarakat, terutama dengan kesejahteraannya di masa kini dan masa depan. Lingkungan sosial, budaya, dan habitat dimana masyarakat adat itu berdiam selama berabad-abad dan menyatu dengan alam habitatnya (Mason Anthony, 1997 dalam Dominikus Rato, 2014).

Di Provinsi Jawa Barat terdapat delapan kampung adat, yaitu Kampung Cikondang di Bandung, Kampung Kuta di Ciamis, Kampung Mahmud di Bandung, Kampung Gede Kasepuhan Ciptagelar di Sukabumi, Kampung Dukuh di Garut, Kampung Naga di Tasikmalaya, Kampung Pulo di Garut, Kampung Urug di Bogor (disparbudjabarprov.go.id, 2009). Kampung adat tersebut masih menjaga tradisinya secara turun temurun hingga ratusan bahkan ribuan tahun. Di bagian paling selatan dari Jawa Barat, masuk kawasan Geopark Ciletuh Palabuhan Ratu Kabupaten Sukabumi, terdapat kawasan kampung adat yang menunjukkan kearifan lokal budaya Jawa Barat. Kampung adat ini berbatasan dengan Provinsi Banten, sehingga sering juga disebut sebagai bagian dari adat Banten Kidul. Di kampung adat ini setidaknya ada tiga kawasan kasepuhan yaitu kampung adat Kasepuhan Sinar Resmi (di Desa Sirnaresmi), Kasepuhan Cipta Mulya dan Kasepuhan Cipta Gelar. Disebut kasepuhan karena kampung ini memiliki model kepemimpinan yang berasal dari adat dan kebiasaan orang tua atau sesepuh. Kata kasepuhan sendiri berasal dari kata sepuh dengan awalan 'ka-' dan akhiran '-an' yang dalam bahasa Sunda berarti 'kolot' atau 'tua'. Secara harafiah, kasepuhan dapat diartikan sebagai tempat tinggal sesepuh atau orang-orang yang dituakan. Kampung Adat Sinar Resmi dengan tetua adat Asep Nugraha, sebagai Abah Asep, merupakan keturunan ke 10 dari pendiri kasepuhan yang dimulai pada abad ke 16. Kepemimpinan Abah “mengatur Kepatuhan yang patuh dengan aturan dan saling menjaga satu dengan lainnya” Menurut Kusnaka Adimihardja (1989) dalam buku Manusia Sunda dan Lingkungannya, masyarakat adat kasepuhan tidak punya hasrat untuk memiliki tanah yang mereka diami. Mereka hanya mengolah dan

memanfaatkan lahan yang ada, kemudian berpindah mencari tempat baru jika dirasa perlu. Perjalanan sejarah telah membuktikan itu. Di masa lalu, komunitas adat ini kerap berpindah-pindah tempat hunian kendati masih di kawasan sekitar Gunung Halimun, antara Provinsi Jawa Barat dan Banten sekarang. Secara administratif Desa Sinaresmi berada di Kecamatan Ciselok, Kabupaten Sukabumi. Desa Sinaresmi berada pada ketinggian yang bervariasi antara 300-600 meter di atas permukaan laut (dpl) dengan bentuk permukaan bumi yang berbukit dan bergunung-gunung serta memiliki kemiringan lereng berkisar antara 25-45 derajat. Sebagian besar warga kampung adat Sinar Resmi di Desa Sinaresmi merupakan masyarakat petani, bekerja sebagai petani dan buruh tani di sawah atau di ladang atau yang disebut “huma”, di antaranya ada juga yang mempunyai pekerjaan sampingan seperti pengrajin, penyadap nira, pengukir bedog (golok), dan pandai besi. Kondisi ini menempatkan tanah merupakan bagian yang penting. Tanah bukan hanya sebagai tempat memproduksi bahan pangan, tetapi juga menjadi dasar kehidupan sosial. Penguasaan tanah akan mempengaruhi bagaimana masyarakat menciptakan kemandirian pangan. Konsep kemandirian ini tergambar dalam pola tanam padi yang memprioritaskan produksi pangan untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Tercapainya kemandirian pangan membutuhkan struktur penguasaan tanah yang merata dan adil. Satuan usaha pertanian di masyarakat Kampung Adat Sinar Resmi rata-rata sangat kecil. Hal ini berdampak pada status mereka dalam penggunaan tanah pertanian. Status masyarakat dalam pengelolaan dapat berbeda sesuai dengan kemampuan mengakses tanah. Proporsi petani pemilik penggarap lebih besar, namun luasan yang dimiliki sebagian masih sedikit. Sebagian besar masyarakat Kampung Sinar Resmi memiliki tanah kurang dari 0.25 hektar (<https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/52933>)

Bagaimana Eksistensi masyarakat adat Sinar Resmi yang pada umumnya sudah bermukim secara turun temurun dan berlangsung lama dan terus menerus tersebut, namun pada kenyataannya wilayah Adat kasepuhan Sinar Resmi berada dalam lingkup wilayah Taman Nasional Gunung Halimun-Salak (TNGHS). Eksistensi masyarakat adat ini antara lain tercermin dengan adanya balai kampong seperti terlihat pada gambar sebagai berikut.

Gambar 1. Kampung Adat Sinar Resi di Desa Sirnaresmi Kecamatan
Cisolok, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat



Sumber: <http://www.koran-jakarta.com/melihat-kasepuhan-sinar-resmi-memuliakan-padi/>

Bagaimana bentuk pengakuan, perlindungan dan penguatan hak-hak masyarakat hukum adat oleh pemerintah tentang penguasaan tanah yang adil dan berkelanjutan bagi berlangsungnya Masyarakat Adat Kasepuhan Sinar Resmi.

B. Penguasaan dan Penggunaan Tanah

Distribusi penguasaan tanah di kalangan rumahtangga petani di pedesaan akan membentuk pola penguasaan tanah. Maksud penguasaan tanah adalah luas tanah yang dikuasai mengacu pada penguasaan yang efektif (bukan pemilikan tanah yang sebenarnya), berdasarkan hak milik, menyakap, menyewa, dan bagi hasil (Wiradi, 2008). Menurut Wiradi, penyewa adalah rumahtangga petani yang menguasai tanah orang lain dengan sewa tetap, sedangkan penggarap adalah penguasaan tanah oleh rumahtangga tidak hanya berupa sewa tetapi juga bagi hasil. Bentuk-bentuk penguasaan tanah yang berkembang di masyarakat kampung Adat Sirna Resmi yaitu milik, sewa, sakap, dan gadai. Masyarakat dapat juga mengelola tanah komunal yang dijadikan ladang atau kebun sebagai sumber bahan pangan rumahtangga. Dalam proses

pengelolaan ladang maupun sawah diatur dalam adat Kasepuhan Sinar Resmi. Pola penguasaan tanah berkaitan dengan kelembagaan pangan lokal dalam membangun kemandirian rumahtangga. Pada masyarakat Kasepuhan, kelembagaan pangan lokal berperan besar dalam mewujudkan perekonomian keluarga. Hal tersebut dapat dilihat peran leuit yang besar bagi masyarakat. Leuit bukan hanya sebagai tempat menyimpan hasil pertanian saja tetapi juga sebagai jaminan pangan rumahtangga. Proses pengusahaan pertanian juga memperhatikan peran wanita. Kegiatan pertanian memberikan tugas-tugas yang seimbang kepada wanita sehingga peran dalam pembangunan cukup besar. Masyarakat lokal juga menentukan arah kemandirian yang berkelanjutan. Masyarakat lokal secara tradisional memiliki peraturan yang menjaga kelestarian lingkungan sehingga sumberdaya tetap terjaga dari kerusakan.

Dalam setahun masyarakat kasepuhan hanya mempunyai siklus panen sekali. Pola pertanian demikian berangkat dari pandangan tradisional bahwa tanah diasosiasikan sebagai ibu yang dihargai; yang hanya dapat melahirkan sekali dalam setahun. Namun, pada masa paceklik masyarakat kasepuhan dapat bertahan dari kondisi kekurangan pangan. Kemampuan bertahan dalam siklus panen demikian menunjukkan bahwa terdapat mekanisme pengembangan sistem kedaulatan pangan. Saat ini masyarakat Kasepuhan Sirna Resmi yang berada di Kampung Sinar Resmi berada di Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak (TNGHS). Bahkan sebagian besar hutan yang berada di sebelah selatan Gunung Halimun dianggap sebagai hutan adat masyarakat. Oleh karena itu sejarah penguasaan tanah di masyarakat Kampung Sinar Resmi tidak bisa terlepas dari keberadaan TNGHS sebagai pengelola kawasan pada saat ini. Menurut Pakpahan *et al.* (1992) dalam Mardiyarningsih (2010) pemilikan lahan/status pemilikan lahan diartikan sebagai lahan yang dikuasai atau dimiliki oleh perorangan, sekelompok orang atau lembaga/organisasi. Hak milik ini pada umumnya secara formal dibuktikan dengan sertifikasi terhadap kepemilikan lahan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Jika sertifikat lahan belum ada minimal pemilik memiliki nomor *girig* atau diakui status kepemilikan berdasarkan kesepakatan tertentu. Dalam pengelolaan lahan pertanian terutama lahan pertanian padi sawah, belum tentu produksi pertanian dengan hasil pertanian yang cukup tinggi disebabkan oleh kepemilikan lahan yang luas. Dalam

usahatani modern kadang-kadang petani tidak harus memiliki lahan sendiri namun dapat mengolah lahan dengan cara lain (Mardiyarningsih, D. I. 2010: 152).

Pola penguasaan tanah pada masyarakat Kasepuhan Sinar Resmi pada umumnya merupakan penguasaan tanah komunal. Tanah pertanian maupun hutan yang menjadi penjamin nafkah hidup masyarakat merupakan tanah milik adat. Secara resmi sebagian besar lahan pertanian dan hutan (terutama) berada dalam kawasan TNGHS. Tanah-tanah pertanian yang lain merupakan tanah di luar kawasan namun dimiliki oleh adat, hanya sedikit yang merupakan milik individual. Pemilikan individual terutama berupa tanah-tanah yang dekat jalan besar yang jauh dari pusat kasepuhan. Salah satu ciri umum struktur dasar pertanian di Desa Sirnaresmi ialah satuan usaha tani rata-rata sangat kecil, yakni 0.19 hektar per rumah tangga, dan jumlah petani kecil sekitar 1.316 rumah tangga. Proporsi usaha tani yang memiliki lebih dari 1 hektar hanya 4 persen. Berikut tabel yang menunjukkan penyebaran aset tanah di Desa Sirnaresmi.

Tabel 1. Jumlah dan Persentase Rumah Tangga menurut Luas Pemilikan Tanah di Desa Sirnaresmi Tahun 2009

Kategori Luas Tanah	Jumlah	Persentase
Luas	221	13,37 %
Sedang	190	12,36 %
Sempit	448	29,14 %
Tuna kisma	678	44,12 %
Jumlah	1.537	100,00 %

Sumber: Desa Sirnaresmi, 2009

Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat bahwa pemilikan tanah di Desa Sirnaresmi sangatlah terbatas. Sebanyak 44.12 persen merupakan masyarakat yang tunakisma. Hal ini dapat berdampak terhadap status masyarakat dalam pengusahaan lahan pertanian. Status masyarakat dalam pengelolaan dapat berbeda sesuai dengan akses yang dimiliki seseorang terhadap sumberdaya tanah.

C. Penggunaan Tanah

Tabel 2. Penggunaan Tanah di Desa Sirna Resmi

Jenis Penggunaan	Luas (Km2)	Persentase
Pertanian Sawah	3,00	6,10 %
Pertanian Bukan sawah	3,94	8,02 %
Non Pertanian	42,23	85,88 %
Jumlah	49,17	100,00 %

Sumber : Kecamatan Cisolok Dalam Angka, 2017

Berdasarkan Tabel 2 dapat dilihat bahwa luas tanah persawahan di Desa Sirna resmi mencapai 300 hektar atau sekitar 6.1 persen dari total luas desa. Hal ini disebabkan oleh sebagian besar yakni 81 persen wilayah dijadikan taman nasional. Penggunaan tanah persawahan di Desa Sinar Resmi dapat dilihat sebagian besar lahan desa digunakan untuk tanah persawahan. Jenis sawah yang dikelola sebagian besar merupakan sawah tadah hujan. Hal ini juga disebabkan oleh kondisi topografi desa.

Petani di desa ini berbeda dengan daerah lainnya dengan hanya melakukan penanaman padi satu tahun sekali sesuai peraturan adat yang berlaku di komunitas. Selain bertanam padi, pada saat musim kemarau para petani memanfaatkan ladang untuk bertanam palawija atau ikan untuk lahan sawah yang diberakan. Selain bertanam padi, petani memanfaatkan kesuburan lahan untuk menanam tanaman kapulaga (kapol) yang harganya relatif mahal sebagai bahan obat-obatan. Selain itu masyarakat juga memanfaatkan tanaman kayu keras sebagai salah satu sumber penghasilan.

Pada masyarakat Kampung Kasepuhan Sinar Resmi, kepemilikan tanah dapat berupa milik kasepuhan atau tanah komunal, tanah ini biasa dijadikan *huma* (ladang) oleh masyarakat. Anggota komunitas mendapat hak untuk menguasai dalam hal ini sebagai pengelola lahan dimana anggota komunitas tersebut berhak untuk menggarap lahan komunal. Hak garap ini jika tidak sanggup dilakukan oleh satu keluarga dapat dialihkan kepada anggota komunitas yang lain dengan sistem bagi hasil (sakup) namun lahan-lahan ini tidak dapat diperjualbelikan dan menuruti aturan adat dalam pola

pengelolaannya. Masyarakat yang ikut membuka tanah di huma diatur oleh hukum adat yakni dapat memiliki huma sebagai lahan pertanian tetapi tanah tersebut tidak boleh dijual. Tanah dapat diwariskan kepada keluarga yang ingin mengelola. Jika sudah tidak dapat mengelola maka pihak lain dapat menggunakan tanah tersebut. Melalui pengelolaan huma, maka masyarakat yang tidak memiliki tanah akan memiliki akses terhadap sumberdaya vital produksi sehingga dapat meningkatkan sosial ekonomi keluarga masyarakat adat di Kampung Adat Sirnaresmi.

D. Eksistensi Masyarakat Adat Kasepuhan Sinar Resmi di Desa Sirnaresmi

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan YP2AS (1997) terhadap kampung-kampung adat di Pulau Jawa, ditemukan problem pokok yang dihadapi hampir seluruh kampung adat, yakni berpindah tangannya tanah yang menjadi wilayah adat mereka ke pihak luar. Di Pulau Jawa, sampai hari ini, sejumlah komunitas yang setia pada aturan masing-masing leluhurnya masih bertahan (Setiawan, Usep, 2010). Untuk melindungi Masyarakat Hukum Adat telah dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana Gubernur dan Bupati/ Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya. Selanjutnya dalam Ketentuan Pasal 3 UUPA tentang hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu baru ditindak lanjut dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah yang untuk selanjutnya keberadaan tanah ulayat diatur dalam Peraturan Daerah. (Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang

Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Amat disayangkan Peraturan ini dicabut).

Dari berbagai peraturan perundang- undangan dapat diambil pengertian bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu yang memiliki ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

E. Gambaran Umum Masyarakat Adat Kasepuhan Sinar Resmi

Jumlah Kepala Keluarga (KK) dalam masyarakat adat kasepuhan Sinar Resmi 44 KK dengan jumlah penduduk kurang lebih 200 orang. Pemimpin adat adalah keturunan langsung dari pemimpin adat sebelumnya, dimana sekarang dipimpin oleh “abah” Asep. Abah disini berarti pemimpin adat. Abah Asep merupakan anak dari abah Harja yang merupakan pemimpin adat sebelumnya. Ada struktur organisasi dalam masyarakat mulai dari pemimpin, panglima keamanan, penjaga pengairan dan sebagainya. Lihat gambar di bawah ini:



Sumber : Hasil Penelitian Strategis, Tahun 2012

Tokoh Adat menyatakan bahwa sejak masa kolonial, masyarakat Kasepuhan mengalami deskriminasi dalam hal pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka termasuk terhadap wilayah adat. Akibatnya konsep masyarakat Kasepuhan mengenai *wewengkon* dan *leuweung* tidak dapat mereka terapkan sepenuhnya baik untuk memenuhi kebutuhan hidup atau menjalankan kebudayaan termasuk ritual adat. *Wewengkon* adalah wilayah adat yang terdiri dari tanah, air dan sumber daya alam yang terdapat di atasnya yang penguasaan, pengelolaan dan pemanfaatannya dilakukan menurut hukum adat. Sedangkan *leuweung* adalah hutan atau keadaan penutupan lahan dengan aneka ragam tumbuhan yang ada di wilayah hukum adat. (Perda Kabupaten Banten Nomor 8 Tahun 2015 : Purwasasmita & Sutaryat, 2014). Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 berdampak pada semakin menguatnya tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengakui masyarakat adat. Hasil kajian Tobroni (2013), Subarudi (2014) dan Putri Sukirno & Sudaryatmi (2017) bahwa Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 mempunyai dampak signifikan dalam pengelolaan hutan dengan dikeluarkannya hutan adat dari kawasan hutan negara. Berbagai kelompok masyarakat adat mulai mendorong pentingnya menekankan penggunaan berbagai instrumen hukum yang tersedia termasuk instrumen hukum daerah yang akan melahirkan kebijakan level daerah, seperti peraturan daerah, surat keputusan bupati, untuk mengakui dan melindungi masyarakat adat dan hak tradisionalnya. Akan tetapi pengakuan tersebut tidak serta merta terjadi tanpa syarat dan proses yang sederhana, karena segala sesuatunya harus berdasarkan prosedur negara sebagai pelaksana undang-undang, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Penelitian terkait dengan masyarakat hutan adat di Kasepuhan telah banyak dilakukan, tetapi yang mengkaji tentang Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan. Eksistensi ini yang sangat berkaitan dengan bagaimana tindak lanjut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang mengatur lebih lanjut bagaimana Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayah Kasepuhan. Masyarakat Kasepuhan yang tergabung menjadi Kasepuhan yang tergabung menjadi Kasepuhan Banten Kidul adalah salah satu

kelompok masyarakat adat yang secara kesejarahan telah hidup dan tinggal dalam wilayah kawasan ekosistem Halimun yang berada di wilayah kawasan konservasi Gunung Secara geografis wilayah adatnya tersebut di tiga kabupaten yakni Kabupaten Lebak, Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Bogor (Hanafi, Ramdhaniaty & Nurzaman, 2004). Seperti di Kabupaten Lebak Provinsi Banten telah ditindak lanjuti dengan Perda Nomor 8 Tahun 2015 tentang pengakuan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat hukum adat kasepuhan. Namun di Kabupaten Sukabumi sampai saat ini peraturan daerah tingkat kabupaten belum lahir, sehingga belum ada payung hukum yang dapat diterapkan untuk melindungi masyarakat hukum adat kasepuhan di Kabupaten Sukabumi yang diharapkan mampu mengakomodir kepentingan masyarakat adat kasepuhan, sehingga konflik sumber daya hutan menurun dan kawasan hutan akan tetap terjaga kelestariannya. Saat ini masyarakat Kasepuhan Sinar Resmi yang berada di Desa Sinaresmi berada di Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak (TNGHS). Bahkan sebagian besar hutan yang berada di sebelah selatan Gunung Halimun dianggap sebagai hutan adat masyarakat. Oleh karena itu sejarah penguasaan tanah di masyarakat Kampung Sinar Resmi tidak bisa terlepas dari keberadaan TNGHS sebagai pengelola kawasan pada saat ini. Kenyataan ini bahwa masyarakat hukum adat Kasepuhan Sinar Resmi secara legal tidak mempunyai wilayah, hanya mengelola dan bermukim dan terbukti memiliki ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai.

Dengan belum diaturnya Peraturan Daerah ada beberapa hal yang menjadi permasalahan yang dapat mempengaruhi eksistensi masyarakat hukum adat Kasepuhan Sinar Resmi yaitu :

1. Hal yang menjadi asas atau landasan pada masyarakat adat kasepuhan Sinar Resmi belum diatur oleh pemerintah daerah Sukabumi yaitu pengakuan, keberagaman, kepastian hukum, keberlanjutan lingkungan dan keberadaan wilayah adat dan hak masyarakat kasepuhan tentang tanah, air dan sumber daya alamnya.

2. Belum diaturnya tentang peningkatan partisipasi dan kesejahteraan seluruh masyarakat adat, serta tidak adanya perlindungan sistem nilai beserta seperangkat norma dan kelembagaan secara formal dan batas-batas geografisnya.
3. Pemerintah Daerah (Pemda) menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat diberikan amanah dan kewenangan untuk mengakui, melindungi, dan memberdayakan masyarakat Kasepuhan yang terkait adatnya atau disebut *Incu Putu*. Keberadaan hukum adat akan dijadikan rujukan utama dalam memanfaatkan sumber daya, pelestarian budaya maupun penanganan konflik sosial
4. Diharapkan dengan Perda maka pihak liar dapat menghormati hukum tertinggi di wilayah hukum adat Kasepuhan tersebut.
5. Belum ditetapkannya wilayah adat secara spasial memiliki batas, baik batas alam maupun batas dengan komunitas lainnya yang ditentukan masyarakat Kasepuhan berdasarkan sejarah asal-usul dan disepakati masyarakat yang berbatasan tersebut.
6. Belum diatur Hak masyarakat hukum adat Kasepuhan Sinar Resmi antara lain : hak ulayat, pembangunan, spiritualitas dan kebudayaan, layanan pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, didengar aspirasinya dan hak-hak lain. Sehingga Lembaga adat belum memiliki otonomi dalam mengatur kehidupan sosial-ekonomi dan budaya.

Walaupun semua hak atas tanah yang ada menurut Undang Undang Pokok Agraria itu memberikan kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki, namun setiap jenis hak atas tanah yang satu dengan hak atas tanah yang lain ada perbedaan mengenai sifat khusus haknya, tujuan penggunaan tanahnya maupun batas waktu penguasaannya. Adanya perbedaan-perbedaan tersebut sesungguhnya merupakan tolok pembeda antara hak atas tanah yang satu dengan hak atas tanah yang lain. Selain memberikan kewenangan-kewenangan bagi pemegang hak atas tanah, hak-hak atas tanah juga berisikan kewajiban-kewajiban, dimana kewajiban-kewajiban itu pada dasarnya ada yang bersifat umum dan ada yang bersifat khusus. Kewajiban yang bersifat umum dapat kita jumpai dalam Pasal 6, Pasal 15 dan Pasal 52 ayat (1) serta khusus untuk tanah pertanian dalam Pasal 10.

Hak-hak atas tanah dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu :

1. Hak atas tanah primer yaitu hak atas tanah yang diberikan oleh negara, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
2. Hak atas tanah sekunder yaitu hak atas tanah yang bersumber pada pihak lain, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Sewa, dan lain sebagainya. Terhadap tanah-tanah yang dikuasai secara individual dengan hak primer disebut tanah-tanah hak seperti Hak Guna Usaha, Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dimana pada umumnya tanah-tanah hak tersebut diberikan oleh negara.

Pasal 16 Undang Undang Pokok Agraria tersebut yaitu; a. Hak Milik; b. Hak guna usaha; c. Hak guna bangunan; d. Hak pakai; e. Hak sewa; f. Hak membuka hutan; g. Hak memungut hasil hutan; h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas, yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53. Pada dasarnya UUPA dalam menentukan macam hak atas tanah tidak bersifat tertutup, artinya UUPA masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah selain yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat 1). Hal ini dapat diketahui secara implisit dari Pasal 16 ayat (1) huruf H UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditentukan undang-undang. Hak Pengelolaan tidak termasuk salah satu hak sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, tetapi adanya Hak Pengelolaan ini bersumber dari penjelasan umum UUPA pada angka romawi II (2) alinea keenam yaitu kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya.

Hak pengelolaan adalah gempilan dari hak menguasai oleh Negara, dimana sesuai dengan tujuannya Hak pengelolaan tidak dapat dialihkan kepada Pihak lain. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973, Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen dan Jawatan Pemerintah, Badan-badan Hukum yang ditunjuk Pemerintah (misalnya Perusahaan Perumahan Nasional (Perum

Perumnas), Badan-badan Otorita dan lain-lain). Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu selama tanah dimaksud diberikan untuk kepentingan penerima hak, dengan demikian berarti waktunya tidak terbatas dan setiap kali sesuatu hak yang ada di atasnya berakhir, maka Pemegang Hak pengelolaan itu kembali mempunyai hubungan hukum sepenuhnya dengan hak-hak yang timbul dari hak Pengelolaan tersebut.

F. Kesimpulan

1. Di Kabupaten Sukabumi sampai saat ini belum ada peraturan daerah tingkat kabupaten, sehingga belum ada payung hukum yang dapat diterapkan untuk melindungi masyarakat hukum adat kasepuhan yang diharapkan mampu mengakomodir kepentingan masyarakat adat kasepuhan,
2. Masyarakat hukum adat kasepuhan Sinar Resmi apabila ditinjau dari masyarakat adatnya masih eksis, dari struktur organisasi adatnya juga masih eksis, namun dari wilayah adatnya belum eksis karena belum ada pengakuan dan perlindungan hukumnya dari yang berwenang.

G. Saran

1. Perlu dilakukan upaya memperjuangkan Peraturan Daerah tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan, yang dapat mengakomodir eksistensi kebutuhan masyarakat adat Kasepuhan Sinar Resmi dalam mempertahankan wilayah adatnya untuk menindaklanjuti Putusan MK 35/PUU-X/2012.
2. Bentuk Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat antara lain dapat diberikannya Izin Pemanfaatan Sumber Daya Alam yang memungkinkan ditindaklanjuti dengan pemberian jaminan kepemilikan tanah untuk mencapai kemandirian dan kesejahteraan masyarakat hukum adat sesuai dengan UUPA yang masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah selain yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat 1). Hal ini dapat diketahui secara implisit dari Pasal 16 ayat (1) huruf H UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti tertuang dalam Pasal 53 UUPA.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik, (2018), *Kecamatan Cisolok Dalam Angka 2017*
- Disparbudjabarprov.go.id, (2009)
- Hanafi, Ramdhaniaty & Nurzaman, (2004), *Nyoreang alam ka tukang nyawang anu bakal datang penelusuran pergulatan di Kawasan Halimun Jawa Barat-Banten*, Bogor
<https://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/52933>
<http://www.koran-jakarta.com/melihat-kasepuhan-sinar-resmi-memuliakan-padi/>
- Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol.15 No.2 November 2018:165-178, (2018), *Upaya Memperjuangkan Peraturan Daerah Tentang Pengakuan, Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Kabupaten Lebak*, Banten
- Mardiyarningsih, D.I. 2010. *Perubahan Sosial di Desa Pertanian Jawa: Analisis Terhadap Sistem Penghidupan Masyarakat Tani*, Tesis, Institut Pertanian Bogor, Bogor
- Mason Anthony, *The Right of Indigenous Peoples in Land Once Part of the Dominions of Crown*, 1997. Dikutip dalam Dominikus Rato, *Hukum Adat di Indonesia: Suatu Pengantar*, (Surabaya: Laksbang Justitia, 2014), hlm. 96-97
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang *Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*
- Setiawan, Usep, (2010), *Kembali Ke Agraria*, STPN Press, Yogyakarta
- Setyono, D. (2003), *Upaya Pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun*. Makalah Seminar dan Lokakarya Pengembangan Model Pengelolaan TN Gunung Halimun, dalam Emila dan Suwito, *TN Gunung Halimun dan Masyarakat Adat Kasepuhan*, Warta Tenure No 2 Mei 2006.
- Wiradi, G. 2008. *“Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria” dalam Dua Abad Penguasaan tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*”. S.M.P Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (penyunting). Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

MASYARAKAT HUKUM ADAT: ADA ATAU TIADA?

Abdul Haris Farid

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: harpha85@gmail.com

Abstrak: Keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA) diakui dan dihormati oleh Negara melalui UUD 45 Pasal 18B. oleh karena itu pemerintah berkewajiban melindungi keberadaan masyarakat hukum adat. Namun perkembangan masyarakat modern sekarang ini malah meniadakan keberadaan masyarakat hukum adat. Adanya perpindahan penduduk yang massive dan sertifikasi tanah menyebabkan sifat individualism lama kelamaan akan menggerogoti keberadaan masyarakat hukum adat, Oleh karena itu penelitian ini akan menjawab tentang apakah keberadaan MHA masih tetap harus dilindungi oleh pemerintah atau memang harus berubah sesuai dengan perkembangan jaman. Banyak peraturan diluncurkan untuk mengatur MHA, yang bertujuan untuk melindungi MHA namun peraturan-peraturan tersebut oleh banyak pemerhati masih belum mendukung perlindungan MHA.

Dengan menggunakan metode penulisan deskriptif kualitatif, akan menjelaskan fenomena perubahan masyarakat hukum adat, melalui berbagai tulisan baik dari jurnal-jurnal, buku, situs di internet, dan sebagainya.

Dari berbagai permasalahan di daerah penelitian, dapat disimpulkan bahwa keberadaan MHA lambat laun akan punah. Pasal 18 B dalam UUD45 memang sudah menyiratkan adanya punahnya MHA dengan klausul "...sepanjang masih hidup dan sesuai dengan prinsip Negara kesatuan". Oleh karena itu perlindungan pemerintah terhadap MHA adalah pada penyiapan sumberdaya manusia MHA untuk menghadapi perubahan jaman, terutama generasi mudanya.

Kata kunci: MHA, Perlindungan, Eksistensi

A. Pendahuluan

Lebih dari 2000 masyarakat adat yang tersebar seantero penjuru Nusantara. Berbagai istilah menyebut komunitas masyarakat adat dengan istilah berbeda-beda. Kementerian pendidikan dan kebudayaan komunitas adat (Permendikbud No 17 Th 2012), kementerian sosial dengan komunitas adat terpencil (permensos No 12 Th 2015), dan kementerian Lingkungan Hidup menyebut dengan masyarakat hukum adat Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) No P.34/Menlhk/Setjen/Kum.1/5/2017 juga dalam UUD 45 Pasal 18 b. oleh karena itu dalam penulisan ini digunakan istilah Masyarakat Hukum Adat (MHA), yang intinya sama yaitu menunjuk adanya komunitas masyarakat yang mempunyai aturan secara tidak tertulis mengatur kehidupan perilaku mereka.

MHA di Indonesia dewasa ini tengah menjadi sorotan, karena MHA tengah gencar menuntut keberadaannya diakui oleh negara baik masyarakatnya maupun

wilayahnya. Seperti di Bengkulu sebanyak pada tanggal 11-12 Desember 2017, 40 komunitas adat bersama Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menggelar musyawarah yang intinya adalah untuk mendorong percepatan pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat sebagai hak asasi manusia, demokratisasi dan pelestarian lingkungan. Begitu juga dengan MHA Kalimantan Barat, menggelar musyawarah besar adat masyarakat dayak punan hulu dan Mahakam hulu pada tanggal 10-15 Juni 2019, yang intinya adalah untuk pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat dalam pembangunan.

Sekarang ini pemerintah sangat memperhatikan keberadaan MHA. Hal ini ditandai dengan berbagai macam peraturan baik pusat maupun daerah yang mengatur tentang perlindungan MHA. Seperti kita ketahui pemerintah tengah gencar melaksanakan pembangunan infrastruktur, dan pembangunan itu sendiri memerlukan tanah, namun karena ketersediaan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan tidak mencukupi, diperlukan mekanisme pengadaan tanah. Dalam pengadaan tanah tentunya ada beberapa tanah yang akan melewati tanah ulayat. Oleh karena itu pemerintah menyadari bahwa Keberhasilan pembangunan tergantung dari dukungan masyarakatnya, termasuk dalam hal ini MHA, mau tidak mau, suka atau tidak suka maka MHA harus diperhatikan.

Tanah ulayat adalah: “tanah yang dimiliki secara bersama oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu atau biasanya dikenal dengan sebutan tanah suku yang di atasnya terdapat hak ulayat atau kewenangan untuk mengolah atau memanfaatkan tanah ulayat yang menjadi daerah kekuasaannya”(Jois Betania Minggu dkk, no date)

Dalam proses pembangunan yang melewati tanah ulayat tersebut tentunya tidak segampang ketika tanah tersebut dikuasai/dimiliki oleh masyarakat non adat. Karena masyarakat adat melihat tanah bukan hanya dilihat dari segi ekonomi saja namun juga dari segi sosial dan budaya, seperti yang dikemukakan Deda dan Mofu:

Bagi orang Papua hubungan atas tanah (adat/ulayat) bukan semata – mata hubungan ekonomi yang dapat memberi makan tetapi juga merupakan wilayah dalam pengertian ulayat dimana kejadian – kejadian menurut cerita – cerita rakyat pernah berlangsung. Dengan kata lain hubungan itu tidak bisa di lihat secara sepihak pada

manusia sebagai *homo economicus* tetapi juga sebagai *homo humanicus* dan *homo culturalis* artinya tanah itu mempunyai hubungan yang suci secara batin dengan manusia.(Deda and Mofu, 2014)

Bahkan kuatnya hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat digambarkan dengan konsep komunalistik religious. Artinya Tanah adat sebagai hak kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama yang merupakan “pemberian/anugerah” dari suatu kekuatan gaib, sehingga semua hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut. Oleh karenanya masyarakat akan mengembangkan sejumlah norma-norma tertentu tentang tanah baik yang dikuasai secara komunal mau pun secara perorangan.(Suwitra, 2010)

Oleh karena itu tentunya pemerintah yang dalam hal ini sebagai pihak yang memerlukan tanah untuk pembangunan akan kesulitan jika dibandingkan dengan masyarakat non adat yang mempunyai pandangan tanah sebagai segi ekonomi (komersial) saja.

Adanya tuntutan atas pengakuan MHA, dan gencarnya pembangunan akan menjadi bahasan dalam tulisan ini.

B. Permasalahan

1. Bagaimana eksistensi MHA di Indonesia di masa akan datang?
2. Faktor apa yang mempengaruhi eksistensi MHA?

C. Eksistensi MHA Di Indonesia Di Masa Akan Datang

Untuk menjawab eksistensi MHA di Indonesia masa depan, maka terlebih dahulu dibahas apakah ada proses kepunahan MHA. Untuk menjawab hal tersebut maka perlu dilihat ada berapa masyarakat Hukum adat. Beranjak dari teorinya Van Vollenhoven yang membagi 19 Lingkungan Hukum Adat¹ dari Aceh sampai kepulauan Timor. Pembagian MHA dari Van Vollenhoven dapat disimpulkan hampir seluruh wilayah Indonesia adalah lingkungan hokum adat. Hal ini diperkuat dengan sensus yang diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Ada lebih dari 300 kelompok etnik

¹ <http://literaturhukumali.blogspot.com/2010/12/pembagian-lingkungan-hukum-adat-menurut.html>

atau suku bangsa di Indonesia, atau tepatnya 1.340 suku bangsa menurut sensus BPS tahun 2010. Suku Jawa adalah kelompok suku terbesar di Indonesia dengan jumlah mencapai 41% dari total populasi.² Kemudian kalau dikaitkan dengan definisi MHA, istilah ini muncul dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka BPN No 5 Th 1999, yang menyebut bahwa: “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”. Definisi lain dari UU Kehutanan “kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal usul leluhur (masyarakat berbentuk paguyuban), adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum yang mendapatkan pengakuan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”.³

Sedangkan UU Perkebunan “masyarakat masih dalam bentuk paguyuban, ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya, ada wilayah hukum adatnya yang jelas, ada pranata dan perangkat hukum khususnya peradilan adat yang masih ditaati, dan ada penguatan dengan peraturan daerah.

Dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara Pertama (KMAN 1) tanggal 17 Maret 1999 di hotel Indonesia Jakarta, yang dihadiri oleh lebih dari 400 pimpinan adat nusantara menyepakati istilah “Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat yang memiliki asal usul leluhur atau turun temurun yang mendiami wilayah geografis tertentu serta memiliki system nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, social dan wilayah sendiri.(Hadri and Hadrilawfirm@gmail.com, 2018)

Dari definisi dan kriteria MHA tersebut dapat sarikan bahwa MHA sebagai berikut:

1. Masyarakat Adat adalah kelompok masyarakat turun temurun (asli) dan berbentuk paguyuban;
2. Tinggal di daerah yang sama;
3. Sistem nilai, ekonomi, politik, sosial dan budaya yang sama
4. Adanya pranata dan perangkat hukum khususnya peradilan adat yang masih ditaati.

²<https://www.google.com/search?q=jumlah+suku+di+indonesia+menurut+bps&oq=jumlah+suku+di+indonesia+menurut+bps&aqs=chrome..69i57j0l5.12930j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

³ Permen LHK P.34/Menlhk/Setjen/Kum.1/5/2017

Dengan adanya kriteria MHA tersebut disandingkan dengan pembagian wilayah Lingkungan Hukum Adat yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven, mungkin sudah berubah. Mengapa demikian? Karena kalau kita melihat kenyataan yang ada sekarang ini banyak wilayah yang disebutkan oleh Van Vollenhoven sudah tidak memenuhi kriteria lagi sebagai MHA. Karena sekarang ini sudah tidak murni lagi (tidak sesuai lagi dengan 4 kriteria di atas).

Hanya beberapa daerah yang masih memenuhi kriteria sebagai MHA, seperti di Banten yaitu masyarakat Baduy. Masyarakat Baduy dapat dikatakan sebagai MHA, terutama sekali di Baduy dalam. Berikut sekilas tentang suku Baduy:

Suku Baduy merupakan suku yang hidup di alam pegunungan Kendeng, Kabupaten Lebak Banten. Warga suku Baduy hidup berdampingan dan bergantung pada alam sekitar dan menjadikan suku Baduy tidak mengirimkan anak anaknya untuk bersekolah dan menuntut ilmu layaknya masyarakat pada umumnya. Suku Baduy terbagi menjadi beberapa kelompok yaitu Baduy Dalam dan Baduy Luar. Perbedaan antara keduanya adalah terletak pada tata cara menjalankan aturan adat atau yang dikenal Pikukuh.

Suku Baduy dalam masih memegang teguh aturan adat dan menjalankan dengan baik, suku baduy dalam memakai ikat kepala berwarna putih, sementara Suku Baduy Luar sudah terpengaruh pola hidup masyarakat Modern jaman sekarang, dan Baduy Luar memakai baju berwarna hitam. Baduy dalam memegang aturan yang masih ketat dengan melarang menggunakan Handphone dan elektronik lainnya, secara keseluruhan masyarakat Baduy dalam masih memilih hidup tanpa listrik, alas kaki dan juga tetap berjalan kaki.⁴

Melihat gambaran suku Baduy 4 kriteria MHA terpenuhi sehingga tepat dikatakan khusus untuk suku Baduy dalam adalah MHA. Jika kita lihat 4 kriteria MHA tersebut, banyak Lingkungan Hukum Adat yang tidak termasuk kriteria. Seperti kriteria pertama yaitu harus asli artinya masih murni masyarakatnya, tidak ada perkawinan campur. Tentunya hal ini sangat sulit karena dengan keadaan yang sekarang ini dengan adanya kemudahan transportasi, berjubelnya informasi, dan tingginya teknologi yang membuat

⁴ <https://www.inanews.co.id/2018/10/apa-perbedaan-baduy-dalam-dan-baduy-luar/>

masyarakat sangat mobile. Perkawinan campuran pun tak terhindar, dan sulit untuk mempertahankan keaslian, apalagi mempertahankan masyarakat paguyuban. Oleh karena itu suku Baduy dalam akan mengeluarkan anggota masyarakatnya yang kawin campur untuk tinggal di daerah Baduy Luar.

Untuk kriteria ke 2 yaitu tinggal di daerah yang sama dapat dikatakan masih banyak masyarakat yang memenuhi kriteria seperti: masyarakat Kampung Naga, Kasepuhan, Tengger, dayak, dan sebagainya. Kriteria ke 3 adanya system sosial ekonomi budaya yang sama, tentunya juga hanya ada beberapa yang memenuhinya seperti di Sumatra Barat yang terkenal dengan model pewarisan matrilineal.

Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan bagaimana MHA ke depannya, dapat dikatakan bahwa MHA ke depannya akan bergeser ke arah masyarakat modern (masyarakat biasa). Lambat laun anggota MHA sendirilah yang akan mengikisnya. Sehingga apa yang diputuskan dalam Pasal 18 b ayat (2) UUD 1945:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yg bersifat khusus atau bersifat istimewa yg diatur dengan undang-undang.
2. 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, yg diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 b ini menjadi landasan konstitusional masyarakat adat dengan pernyataan secara deklaratif bahwa negara mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak MHA.

Namun, pengakuan tersebut memberikan batasan-batasan atau persyaratan agar suatu komunitas dapat diakui keberadaan sebagai masyarakat hukum adat, yaitu:

1. Sepanjang masih hidup;

Sepanjang masih hidup artinya fakta bahwa MHA sesuai dengan persyaratan di atas. Namun ketika MHA sudah tidak eksis lagi, maka jangan menghidupkan lagi MHA. Demikian juga karena perkembangan jaman, mobilitas sangat tinggi masyarakat di Indonesia sehingga beberapa orang dari masyarakat luar masuk dan

karena sudah akrab maka berubah menjadi MHA sendiri, tentunya hal ini bukan MHA.

2. Sesuai dengan perkembangan masyarakat;

Perubahan dalam masyarakat merupakan suatu kepastian, dan manusia harus berubah terutama perubahan menuju ke arah yang lebih baik. Dalam 10 tahun belakang ini perkembangan masyarakat sangat cepat, dengan ditandai adanya perubahan informasi teknologi semakin canggih yang memudahkan komunikasi antar masyarakat dengan cepat, maka pola hubungan masyarakatpun juga berubah.

3. Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan

Keberadaan MHA tidak boleh bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan. Oleh karena itu sistem hukum, sosial, dan budayanya tidak boleh bertentangan dengan falsafah Pancasila.

4. Diatur dalam undang-undang.

Undang-undang khusus yang mengatur MHA sampai saat ini belum ada undang-undang utama yang mengatur tentang pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat. Namun beberapa peraturan yang mengatur tentang pengakuan dan perlindungan MHA.

Eksistensi MHA ke depan memang tidak dipungkiri akan tergerus oleh jaman dan akan menyatu dengan masyarakat modern. Meskipun eksistensi MHA lama-kelamaan akan tergerus namun banyak upaya untuk melindungi eksistensi tersebut, seperti UNDRIP⁵ (United Nation Declaration on the Rights of Indigineous People) adalah sebuah deklarasi yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa dalam, dalam Deklarasi tersebut ditegaskan, masyarakat adat berhak untuk menikmati secara penuh, baik secara kolektif maupun individual, segala macam hak asasi dan kebebasan mendasar seperti yang diakui dalam Piagam PBB, Deklarasi Universal HAM, dan perangkat hukum internasional tentang HAM. Masyarakat adat dan individu mempunyai kebebasan dan kesetaraan dengan masyarakat dan individu lainnya dan memiliki hak untuk terbebas dari segala macam jenis diskriminasi, hak melakukan

⁵ <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2016/8/13/137/hari-internasional-masyarakat-adat-se-dunia.html>

identifikasi diri, serta memiliki kebebasan atas hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial, dan budaya.

Jadi perlindungan MHA tidak hanya dari Negara saja namun sampai PBB, namun demikian bukan untuk melestarikan MHA, hanya melindungi hak asasi dari MHA, dan kesetaraan dengan masyarakat lain. Oleh karena MHA dilindungi dengan hak asasi, maka perlindungan juga pada hak ulayatnya. Negara juga perlu menyiapkan MHA terhadap perubahan jaman, sehingga ketika MHA berubah, mereka tidak gagap, dengan demikian mereka dapat menerima perubahan pola kehidupan modern dengan baik.

D. Faktor Yang Mempengaruhi

Lemah atau kuatnya eksistensi MHA tergantung dari generasi muda MHA. Apakah mereka masih taat pada tata/aturan adat atau tidak. Seperti dikemukakan Made Oka:

Lemah atau kuatnya eksistensi tanah adat dapat disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama* adalah hilangnya eksistensi masyarakat hukum adatnya sendiri. *Kedua* adalah menurunnya ketaatan masyarakat hukum adat terhadap peraturan-peraturan hukum adat dan lembaga adatnya. (Oka *et al.*, 2016)

Menurut Oka factor lemahnya eksistensi MHA karena ada dua factor yaitu hilangnya eksistensi, dan yang kedua menurunnya ketaatan MHA. Penulis lebih condong pada factor yang kedua yaitu menurunnya ketaatan MHA terhadap peraturan hukum adat, terutama MHA generasi muda. Mengapa generasi muda? Karena orang mudalah yang mudah terkena pengaruh, dimana sifat orang muda biasanya mempunyai rasa keinginan tahu yang tinggi. “Pengaruh” disini dimaksudkan adalah budaya, teknologi dari luar.

Sebenarnya ada korelasi positif antara MHA dengan masyarakat modern, yaitu mereka berkolaborasi dengan industry wisata. Seperti yang dikemukakan oleh Ismudi Muchsin

“...Kita paham bahwa keberadaan masyarakat adat tidak hanya memenuhi unsur simbolik yang keberadaannya diakui, tapi harus menjadi episentrum tema pembangunan. Walau diakui bahwa saat ini entitas adat sering diangkat sebagai komoditas dari era Revolusi Industri 4.0 terutama dalam sektor wisata. Dengan

kondisi seperti itu, keberadaan masyarakat hukum adat menjadi titel kuat dalam ekonomi nasional. Walau saya belum punya data detail tentang berapa kontribusi riil dari potensi ini pada pengembangan wisata, saya berkeyakinan bahwa masyarakat hukum adat dengan nilai-nilai dan budaya serta kebudayaannya menjadi aset berharga masa depan bangsa. Fakta pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat menjadi modal penting bagi transformasi di era Revolusi Industri 4.0.”⁶

Seperti yang dikemukakan oleh Ismudi, eksistensi MHA dapat menarik wisata. Banyak contoh kolaborasi antara adat dengan industry wisata, seperti di Bali, Toraja, Kasepuhan di Jawa Barat, dsb.

E. Kesimpulan

Eksistensi masyarakat hukum adat kenyataannya di sebagian daerah di Indonesia masih ada. Namun untuk masa akan datang, eksistensi itu lama kelamaan hilang tergerus oleh perubahan jaman. Faktor utama dari ineksistensi MHA adalah pada generasi muda MHA, jika mereka mau memegang teguh ketaatan pada peraturan adat.

⁶ <https://nasional.sindonews.com/read/1342796/18/masyarakat-hukum-adat-dalam-era-ri-40-1538415937>.
Selasa, 2 Oktober 2018 - 08:15 WIB

DAFTAR PUSTAKA

- Dan, T. and Alam, S. (2001) 'Kepastian hukum hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumberdaya alam', *KEPASTIAN HUKUM HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT ATAS TANAH DAN SUMBERDAYA ALAM*.
- Deda, A. and Mofu, S. S. (2014) 'Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat di Prvinsi Papua Barat Sebagai Orang Asli Papua di Tinjau dari Sisi Adat dan Budaya: Sebuah Kajian Etnografi Kekinian', *Jurnal Administrasi Publik*, 11, pp. 76–87. Available at: https://www.academia.edu/32816425/Patronase_Politik_Era_Reformasi_Analisis_Pilk_ada_di_Kabupaten_Takalar_dan_Provinsi_Jambi.
- Gamal, O. and Nasir, A. (no date) 'Mengawal Pengakuan Dan Eksistensi Hak Ulayat / Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat', pp. 356–366.
- Hadri and Hadrilawfirm@gmail.com (2018) 'PEMENUHAN HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM PENGUASAAN HUTAN ADAT DI KABUPATEN LAMPUNG BARAT', *ISTINBATH: JURNAL HUKUM, VOL. 15 NO.2, NOV. 2018*, 15(2), pp. 285–308. Available at: <https://www.mendeley.com/catalogue/penegakan-hukum-konflik-agraria-yang-terkait-dengan-hakhak-masyarakat-adat-pasca-putusan-mk-no35puux/>.
- Jois Betania Minggu dkk (no date) 'KEWENANGAN PEMANGKU ADAT DALAM JUAL BELI TANAH HAK ULAYAT (Studi Kasus Di Desa Waijarang Kabupaten Lembata Nusa Tenggara', pp. 1–22.
- Mahfud, M. A. (2017) 'Hak Menguasai Negara Dan Perlindungan Hukum Terhadap Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat: Kajian Teoritis Dan Implementasinya', *Kanun Jurnal Hukum*, 19(1), pp. 63–79. Available at: [file:///D:/RENCANA_USULAN_RISET_\(SUR\)_NELWAN_2019/BAB_II/Mahfud,_Muh_Afif_Hak_Menguasai_Negara_dann_Perlindungan_Hukum_Terhadap_Hak_Ulayat_Masyarakat_Hukum_Adat_Kajian_dan_Implementasinya.pdf](file:///D:/RENCANA_USULAN_RISET_(SUR)_NELWAN_2019/BAB_II/Mahfud,_Muh_Afif_Hak_Menguasai_Negara_dann_Perlindungan_Hukum_Terhadap_Hak_Ulayat_Masyarakat_Hukum_Adat_Kajian_dan_Implementasinya.pdf).
- Ni Ketut Sari Adnyani Universitas Pendidikan Ganesha (2013) 'ISSN 1412 - 8683 75 TINJAUAN YURIDIS SAHNYA JUAL BELI HAK MILIK ATAS TANAH MENURUT HUKUM ADAT DAN UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

- (UUPA) DI KABUPATEN KARANGASEM’, pp. 75–92.
- Oka, M. *et al.* (2016) ‘PENGARUH EKSISTENSI MASYARAKAT HUKUM ADAT’, 7(2), pp. 182–195. Available at: <http://journal.uad.ac.id/index.php/Novelty/article/download/5466/2958>.
- Primawardani, Y. (2018) ‘Perlindungan Hak Masyarakat Adat dalam Melakukan Aktivitas Ekonomi, Sosial dan Budaya di Provinsi Maluku’, *Jurnal HAM*, 8(1), p. 1. doi: 10.30641/ham.2017.8.1-11.
- Rahmawati, R. *et al.* (2008) ‘Pengetahuan Lokal Masyarakat Adat Kasepuhan: Adaptasi, Konflik dan Dinamika Sosio-Ekologis’, *Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*. doi: 10.1006/jvbe.2001.1853.
- Suwitra, I. M. (2010) ‘Konsep Komunal Religius Sebagai Bahan Utama Dalam Pembentukan Uupa Dan Dampaknya Terhadap Penguasaan Tanah Adat Di Bali’, *Perspektif*, 15(2), pp. 174–194.
- Thontowi, J. (2016) ‘Perlindungan Dan Pengakuan Masyarakat Adat Dan Tantangannya Dalam Hukum Indonesia’, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 20(1), pp. 21–36. doi: 10.20885/iustum.vol20.iss1.art2.
- 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*, 2(2), pp. 63–76. Available at: [file:///D:/RENCANA USULAN Riset \(SUR\) NELWAN 2019/122554-ID-pengakuan-atas-kedudukan-dan-keberadaan.pdf](file:///D:/RENCANA%20USULAN%20RISET%20(SUR)%20NELWAN%202019/122554-ID-pengakuan-atas-kedudukan-dan-keberadaan.pdf).

Links

1. <http://literaturhukumali.blogspot.com/2010/12/pembagian-lingkungan-hukum-adat-menurut.html>
2. <https://www.google.com/search?q=jumlah+suku+di+indonesia+menurut+bps&oq=jumlah+suku+di+indonesia+menurut+bps&aqs=chrome..69i57j0l5.12930j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
3. <https://www.inanews.co.id/2018/10/apa-perbedaan-baduy-dalam-dan-baduy-luar>
4. <https://nasional.sindonews.com/read/1342796/18/masyarakat-hukum-adat-dalam-era-ri-40-1538415937>Selasa, 2 Oktober 2018 - 08:15 WIB

PENGAKUAN DAN PERLAKUAN TANAH ADAT DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH DI PROVINSI BENGKULU

Tjahjo Arianto, Rachmat Martanto, Dwi Wulan Titik Andhari

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: tjahjoarianto@gmail.com

Abstrak: Pemerintah berkewajiban melindungi masyarakat hukum adat sebagai wujud pelaksanaan Pasal 18 B Undang-undang Dasar Tahun 1945. Pendaftaran tanah di wilayah hukum adat diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum pemilikan tanah termasuk kepemilikan tanah adat secara perseorangan, tanah komunal, tanah ulayat termasuk juga hutan adat. Hutan adat harus dikeluarkan dari catatan hutan Negara sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 / PUU –IX/ 2012. Surat Keputusan Bupati/Walikota tentang Penetapan Wilayah Adat harus segera diikuti dengan penentuan letak dan pemasangan tanda-tanda batas-batasnya di lapangan antara pihak-pihak yang berbatasan bukan hanya batas di atas peta. Badan Pertanahan Nasional harus segera melakukan pengukuran letak batas, membuat Daftar Tanah dan Pembukuan Haknya. Melalui penelitian yuridis normatif dan empiris, ditemukan pelaksanaan pendaftaran tanah yang sudah berlangsung di Provinsi Bengkulu selama ini banyak memperlakukan tanah adat sebagai tanah Negara, hal ini harus tidak terjadi lagi karena akan merugikan masyarakat hukum adat. Surat Keputusan penegasan wilayah adat baru ada di satu Kabupaten.

Kata Kunci: Perlindungan Hukum, Masyarakat Hukum Adat, Pendaftaran Tanah Adat.

A. Pendahuluan

Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum pemilikan tanah melalui penerbitan suatu surat tanda bukti hak atas tanah berupa sertipikat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (2) huruf c menyebutkan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pemilik tanah. Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran hak atas tanah (*rechts kadaster*) yang meliputi kegiatan bidang yuridis, bidang teknik geodesi dan bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah. Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain sehingga tidak ada satupun dapat diabaikan melainkan masing-masing memerlukan perhatian khusus yang sama cermat dan seksama. Penanganan yang kurang teliti dari salah satu bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan hukum di bidang pertanahan khususnya dalam rangka

penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kegiatan di bidang yuridis antara lain meneliti bukti tertulis kepemilikan tanahnya yaitu pengakuan atas kepemilikan tanah adat atau kepemilikan atas tanah Negara.

Pendaftaran tanah di Bengkulu dimulai sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pelaksanaan pengakuan atas kepemilikan atas tanah adat dalam rangka pendaftaran tanah di Provinsi Bengkulu tidak konsisten, terkadang suatu kepemilikan tanah diakui sebagai tanah adat terkadang sebagai tanah Negara, lebih sering tanah adat diperlakukan sebagai tanah Negara. Sedikit sekali dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, suatu bidang tanah diperlakukan sebagai tanah adat, demikian juga terhadap keberadaan tanah ulayat atau tanah komunal yang masuk kategori tanah adat. Apalagi, keberadaan hutan adat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU – X/ 2012 sampai saat ini masih belum jelas batas-batasnya bahkan belum ada pendaftaran atas hutan adat tersebut.

B. Analisis Peraturan Perundang-undangan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Pemerintah berkewajiban melindungi masyarakat hukum adat sebagai wujud pelaksanaan Pasal 18B ayat (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, yang selanjutnya menjadi Ketetapan MPR, Pasal 4 huruf j Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX / MPR / 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pasal 18B UUD 1945 ini ditindaklanjuti Pasal 97 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa masyarakat hukum adat (MHA) **harus memiliki wilayah** dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Masyarakat Hukum Adat sebagai subjek hukum yang memiliki tanah juga diakui oleh Undang -undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah yang diuraikan pada Penjelasan Pasal 40. Namun terhadap tanah milik MHA yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum ganti kerugiannya harus berupa tanah pengganti. MHA juga dilibatkan dalam pelaksanaan

penataan ruang daerah, hal ini tersaji pada Penjelasan Umum angka 9 huruf f Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Sangat disayangkan sampai detik ini ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUPA yang memerintahkan “*Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah*”. tidak pernah terbit. Pasal 96 dan Pasal 97 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur ketentuan tentang MHA dan wilayahnya langsung ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat tidak melalui Peraturan Pemerintah karena memang tidak ada keharusan demikian. Sudah 39 (tiga puluh sembilan tahun) berlakunya UUPA, tanah ulayat yang merupakan tanah adat baru diperhatikan oleh institusi yang mempunyai kewenangan mengatur bidang pertanahan dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya, dan akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya. Sehubungan dengan itu perlu diberikan pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut di kemudian hari.¹ Hal ini yang menjadi pertimbangan diterbitkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

¹ Menimbang huruf b, huruf c dan huruf d Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Kriteria keberadaan tanah ulayat di Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 sama dengan peraturan perundangan di atasnya atau yang sejajar, hal ini diuraikan dalam Pasal 2 ayat (2).

Ada hal baru yang menarik dari Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 ini yaitu tentang pelepasan sementara tanah ulayat untuk bidang tanah yang akan dikerjasamakan oleh pihak lain. Pihak yang bukan MHA untuk usaha perkebunan dapat diberikan hak atas tanah Hak Guna Usaha yang dalam hal ini Hak Guna Usaha bukan di atas **tanah negara** tetapi Hak Guna Usaha di atas **tanah ulayat**, hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3).

Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 merupakan implementasi ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu hak menguasai negara yang dikuasakan pada MHA. Namun demikian, pelaksanaan di lapangan implementasi tata laksana pendaftaran tanah untuk Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat belum pernah ada. Menurut pendapat penulis hal ini karena kurangnya sosialisasi peraturan ini ke MHA. Berita adanya pendaftaran tanah ulayat sampai saat ini jarang terdengar kecuali pendaftaran tanah desa Pakraman di Bali.

Istilah hak ulayat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tidak muncul lagi di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016. Pada PMATR/KBPN No. 9/2015 dan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak menggunakan istilah hak ulayat sebagaimana pada PMNA/KBPN No. 5/1999, yang muncul istilah tanah komunal sebagai berikut:

“Hak Komunal atas Tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.”²

Definisi hak ulayat pada kalimat *“untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut,”* pada PMNA/KBPN No. 5/1999 telah dicabut. Namun dapat diambil pengertian bahwa Hak Komunal adalah hak ulayat yang

² Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1

dipertegas dengan kepemilikan atas tanahnya dengan kalimat “*hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat*”.

Hutan adat adalah hutan dalam wilayah masyarakat hukum adat, namun hutan adat ini dinyatakan sebagai hutan Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, walaupun pengakuan hak masyarakat hukum adat atas wilayahnya adat telah dijamin melalui Pasal 18B UUD 1945. Mengkategorikan hutan adat sebagai hutan Negara secara hukum akan membuat hutan adat yang telah dikuasai masyarakat hukum adat secara turun temurun menjadi hilang, bahkan penguasaan dan pemilikannya bukan lagi masyarakat hukum adat tetapi menjadi aset pemerintah pengelola Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 / PUU - X/ 2012, merupakan hukum yang dicita-citakan oleh Masyarakat Hukum Adat di Nusantara (*Ius Constituendum*) sekarang telah menjadi *Ius constitutum* (hukum positif) yang telah mengisi kekosongan hukum khususnya tentang hutan adat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 / PUU-X / 2012 telah menyatakan bahwa hutan adat yang ditetapkan sebagai bagian hutan negara berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi hutan yang termasuk dalam hutan hak **bukan bagian dari hutan negara**. Kalimat “bukan bagian dari hutan Negara” ini penting, akan berbeda artinya kalau kalimatnya “dikeluarkan dari hutan Negara”. Artinya hutan adat ini memang tidak pernah menjadi bagian dari hutan Negara.

Penyelesaian masalah kawasan hutan yang dikuasai masyarakat di atur dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) *Penguasaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus memenuhi kriteria:*
- a. *bidang tanah telah dikuasai oleh Pihak secara fisik dengan itikad baik dan secara terbuka;*
 - b. *bidang tanah tidak diganggu gugat; dan*

- c. bidang tanah diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa/kelurahan yang bersangkutan serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
- (2) Penguasaan tanah dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas:
- a. bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya **sebelum** bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan; atau
- b. bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan **setelah** bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan.

Memperhatikan Pasal 4 ayat (2) huruf b Peraturan Presiden tersebut, perlu dipertegas bagaimana kalau bidang tanah dikuasai dan dimanfaatkan masyarakat sejak penjajahan Jepang walaupun penunjukkan kawasan hutannya sejak Pemerintah Hindia Belanda bukan sejak Indonesia merdeka. Fakta di lapangan pada masa penjajahan Jepang banyak hutan yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kawasan hutan diperintahkan oleh Jepang untuk dibabat diambil kayunya yang selanjutnya areal tersebut menjadi pemukiman penduduk sampai sekarang, sedangkan selanjutnya Pemerintah Indonesia menganggap tetap sebagai kawasan hutan.

Peraturan Presiden tersebut juga menindak lanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 dengan mempertegas tentang status keberadaan hutan adat sebagaimana diuraikan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 6 dan angka 7 sebagai berikut: "*Hutan Hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah dan Hutan Adat adalah hutan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat*".

C. Implementasi Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bengkulu.

Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat diperintahkan oleh Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang berbunyi:

“Gubernur dan bupati/walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat.”

Pengakuan dan perlindungan MHA di Provinsi Bengkulu dilaksanakan dengan diterbitkannya peraturan daerah. Perintah undang – undang untuk melaksanakan pengakuan dan perlindungan MHA di Provinsi Bengkulu melalui penerbitan Peraturan Daerah, peraturan daerah itu baru terbit di 4 (empat) kabupaten dari 9 (Sembilan) kabupaten yang ada. Peraturan daerah tersebut adalah:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang,
2. Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Rejang Lebong. Naskah Akademik kedua Peraturan Daerah tersebut disiapkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Provinsi Bengkulu.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Kaur Nomor 01 Tahun 2016 tentang Lembaga Adat Kaur.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Seluma Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Kompilasi Hukum Adat Kabupaten Seluma.

Peraturan Daerah angka 3) dan angka 4) di atas baru mengatur tentang hukum adatnya belum mengatur tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan wilayah adat sedangkan Peraturan Daerah angka 1) dan 2) selain mengatur tentang hukum adat juga mengatur tentang hak dan kewajiban masyarakat hukum adat yang harus ditetapkannya wilayah adatnya.

Wilayah adat di Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018 Kabupaten Rejang Lebong menegaskan pada Pasal 1 angka 14 bahwa: “Wilayah adat adalah satu kesatuan geografis, sosial, dan budaya dengan **batas-batas tertentu** yang **dimiliki**, didiami, dikelola, dan dimanfaatkan sesuai dengan hukum adat.” dan selanjutnya pada Pasal 9 Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018 Kabupaten Rejang Lebong tersebut mengatur:

(1) Hak atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a adalah hak atas tanah, wilayah dan sumber daya alam yang

mereka miliki atau duduki secara turun temurun.

- (2) Hak atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup hak untuk memiliki, menggunakan, mengembangkan dan mengendalikan atas dasar kepemilikan turun temurun.*
- (3) Sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup segala sesuatu hak yang dipermukaan maupun yang terkandung di dalam tanah*
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai hak atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur berdasarkan hukum adat dan peraturan perundang-undangan.*

Selanjutnya Pasal 10 peraturan daerah tersebut mengatur:

- (1) Hak atas tanah dapat bersifat komunal dan / atau bersifat perseorangan sesuai hukum adat.*
- (2) Hak atas tanah yang bersifat komunal tidak dapat dipindah tangankan kepada pihak lain.*
- (3) Hak atas tanah yang dimiliki secara perseorangan hanya dapat dipindahtangankan sesuai dengan persyaratan dan proses yang ditentukan hukum adat, kecuali terhadap hak perseorangan yang telah dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.*
- (4) Pemanfaatan tanah yang bersifat komunal dan tanah perseorangan di dalam wilayah adat oleh pihak lain hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan bersama berdasarkan hukum adat.*

Peraturan Daerah ini memerintahkan Bupati membentuk Panitia masyarakat hukum adat, panitia inilah yang antara lain tugasnya mengidentifikasi wilayah adat, setelah diidentifikasi dilakukan verifikasi dan validasi. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi Panitia masyarakat hukum adat menyampaikan rekomendasi kepada Bupati. Selanjutnya Bupati melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi tersebut dan menyampaikan kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Wilayah adat yang ditetapkan oleh Bupati tersebut termasuk di dalamnya tanah komunal, tanah perseorangan dan hutan adat. Wilayah hutan adat ini, yang batas-batasnya harus terlebih dahulu disepakati Pemerintah Pusat

dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Surat keputusan Bupati tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat menjadi dasar hukum bagi masyarakat hukum adat mengatur tata ruang wilayah adat termasuk dalam hal ini hutan adat yang sudah dikuasai turun temurun.

Penetapan wilayah adat oleh Bupati untuk Kabupaten Rejang Lebong masih belum terbit karena masih dalam proses identifikasi Panitia masyarakat hukum adat. Surat penetapan wilayah adat oleh Bupati baru ada di Kabupaten Lebong hasil pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 Kabupaten Lebong tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang. Menurut informasi yang diperoleh peneliti dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Bengkulu pada hari Rabu tanggal 10 April 2019, Surat Penetapan Wilayah Adat Bupati Lebong ini sudah diajukan ke Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk persetujuan alokasi Hutan Adat.

Surat Keputusan Penetapan Wilayah Adat ini harus dilengkapi atau dilampiri dengan Peta Skala 1:50.000. Hal ini diatur dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 13 Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 4 Tahun 2017 sebagai berikut:

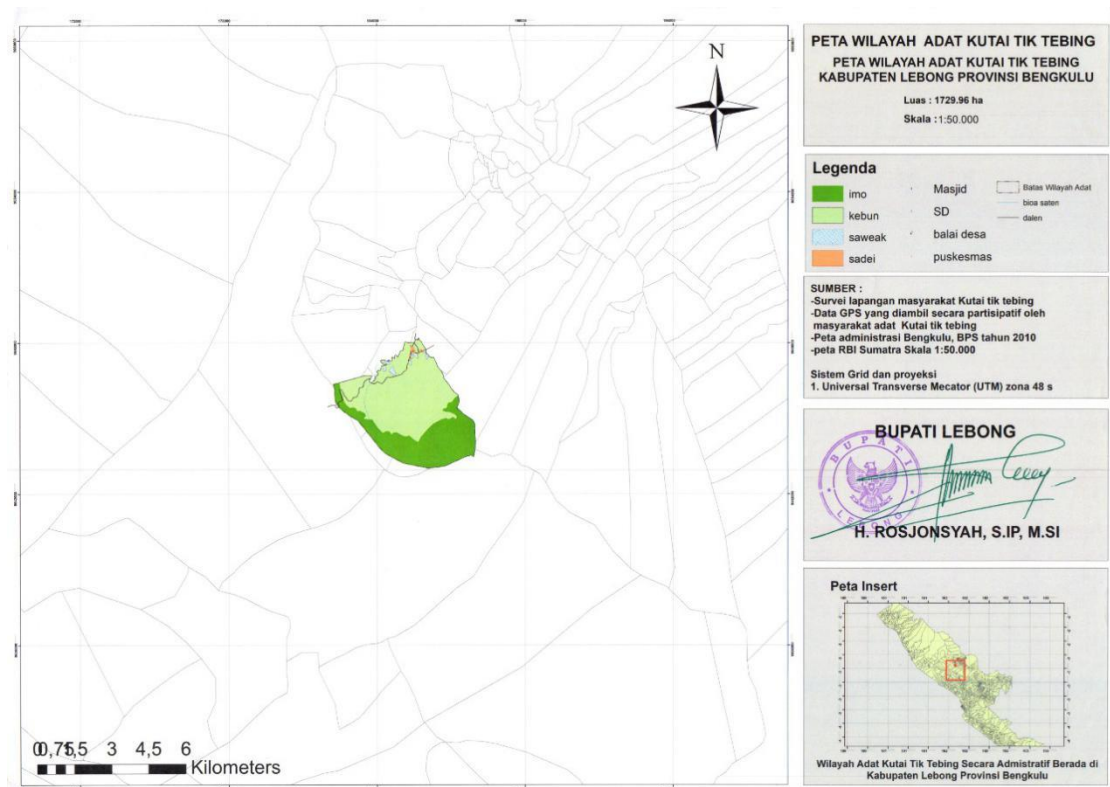
“Peta Wilayah adat adalah peta tematik dengan skala 1:50.000 yang berisi informasi mengenai batas luar batas luar wilayah adat”

Menjadi problematika bahwa batas kawasan hutan di lapangan tidak dipasang tanda-tanda batas yang jelas. Informasi batas wilayah adat ini seharusnya diawali persetujuan letak batas di atas peta skala besar, saat ini yang dilakukan baru di skala kecil skala 1:50.000 dan menurut pendapat peneliti harus dilanjutkan dengan penentuan letak batas di lapangan dengan memasang tanda- tanda batas yang bersifat tetap oleh pihak-pihak pemilik bidang tanah yang berbatasan. Misalnya batas antara hutan adat dan hutan Negara penentuan letak batasnya ditentukan dan dipasang secara bersama-sama di lapangan antara masyarakat hukum adat dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sehingga menjadi batas yang mempunyai kekuatan hukum. Batas yang masih ditentukan di atas peta masih dikategorikan batas sementara (*general boundary*), artinya kekuatannya masih sementara. Setelah tanda batas tersebut dipasang di lapangan maka batas itu baru menjadi batas pasti (*fixed boundary*), batas

pasti adalah batas yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Selanjutnya harus dilakukan rekaman letak batas dengan pengukuran yang dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam hal ini oleh Badan Pertanahan Nasional, dengan demikian batas tersebut menjadi batas terjamin (*guaranteed boundary*).³

Kabupaten Lebong baru satu satunya Kabupaten di Provinsi Bengkulu yang telah mempunyai Keputusan Bupati tentang Wilayah Adat yang terhadap di dalamnya termasuk hutan adat. Luas Hutan di kabupaten Lebong yang mencapai 75 % dari total wilayah administrasi, kondisi ini sempat memicu konflik antara masyarakat dengan kawasan hutan, pertambangan dan tata batas wilayah.

Gambar 1. Peta Wilayah Adat Kabupaten Lebong



Batas wilayah adat dalam peta tersebut di atas baru batas di atas peta Skala 1 : 50.000 belum dipasang tanda-tanda batas di lapangan. Aliansi Masyarakat Adat

³ Bila tanda batas itu hilang Badan Pertanahan Nasional menjamin akan pengembalian letaknya di lapangan seperti semula.

Nusantara (AMAN) Provinsi Bengkulu saat ini sudah menyelesaikan Naskah Akademis untuk Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Utara tentang “Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat Enggano”. Peta Kawasan Adat Pulau Enggano telah juga dibuat hasil partisipatif masyarakat, dalam hal ini masyarakat adat pada dasarnya memahami fungsi dari hutan lindung yang harus dijaga kelestariannya, walaupun masyarakat menganggapnya hutan ulayat.

D. Permasalahan Tata Batas Hutan di Provinsi Bengkulu

Tata batas wilayah hutan tidak jelas khususnya letak batasnya di lapangan, padahal ini penting sekali dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah. Sejak penanganan tata batas kawasan hutan ditangani langsung pusat (Kementerian Kehutanan). Kerusakan hutan makin memprihatinkan dan tata batasnya tak jelas, kondisi itu menjadi alasan perambah membuka hutan lindung maupun konservasi, bila ditinjau secara teknis dan menggunakan alat canggih batas kawasan tetap pada tempat yang baku, tapi masyarakat tak mengetahui pedoman itu. Bila masyarakat masuk hutan dan tidak terlihat batas hutan lindung maupun konservasi, maka mereka leluasa memabat kawasan hutan tersebut, berbeda dengan sebelumnya bila masih ada patok tapal batas yang setiap tahun diperbaharui petugas.⁴

Akibat tidak jelasnya tata batas wilayah hutan di lapangan, terjadi polemik mengenai kawasan Hutan Buru Semidang Bukit Kabu. Masyarakat yang berasal dari 3 (tiga) desa di Kecamatan Semidang Lagan, Kabupaten Bengkulu Tengah Provinsi Bengkulu tetap bersikukuh mempertahankan bidang tanah yang telah mereka garap sejak bertahun-tahun tersebut. Ratusan hektare yang disebutkan oleh pihak Badan Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) Bengkulu sebagai kawasan Hutan Buru itu merupakan tanah ulayat yang telah dimanfaatkan oleh masyarakat setempat turun-temurun. Masyarakat awam tidak mengetahui pasti mengenai titik-titik koordinat serta batasan wilayah yang termasuk dalam kawasan hutan buru yang diklaim oleh pihak BKSDA bila tidak ada tanda batas yang jelas di lapangan. Bila apa yang disebut

⁴ Disampaikan Kepala Bidang Pemetaan Kawasan hutan (Bidhut) Bengkulu, Ir Najamudin, Rabu, 30 September 2009 pada Berita Republika.

sebagai kawasan hutan buru termasuk ke dalam kawasan pemukiman dan perkebunan warga, masyarakat akan bertahan dan menolak eksekusi. Dishut mendukung aksi dan tuntutan warga karena setelah melihat dokumen hasil penelusuran, diyakini tanah yang diklaim Kementerian Kehutanan adalah benar-benar merupakan tanah ulayat milik warga luas lahan yang telah masuk peta hutan lindung notabene milik warga seluas 1500 ha terdiri dari 9 (sembilan) desa dan perkebunan masyarakat. Hal itu terjadi akibat kekeliruan pendataan Tim Kementerian pada tahun 2012 melalui pembaruan luas hutan lindung. Tim yang survei waktu itu menarik batas hutan lindung hingga memasuki areal bidang milik warga setempat. Namun setelah diperiksa tim terpadu, mengacu pada dokumen awal keluaran tahun 1984, justru di peta tanah kehutanan mencaplok tanah ulayat⁵.

E. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Tanah Adat

Bukti tertulis kepemilikan tanah perorangan jarang atau tidak dimiliki pada umumnya oleh masyarakat di Provinsi Bengkulu. Bukti tertulis kepemilikan tanah baru dibuat bila ada proyek pendaftaran tanah atau pengadaan tanah. Tanah adat yang sudah didaftar dan masuk dalam Daftar Tanah (DI 203) di Kantor Pertanahan baru untuk tanah adat milik perseorangan, belum ada pendaftaran tanah untuk tanah ulayat atau tanah komunal. Tanah adat dengan Surat Keterangan Hak Milik Adat ada yang diproses sebagai tanah adat ada pula yang dianggap tanah negara.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Bengkulu telah memperlakukan tanah adat sebagai tanah Negara. Pernah terbit Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bengkulu Nomor 132 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemindahan Penguasaan Seseorang Atas Tanah Negara Baik Dari Bekas Tanah Marga maupun Bekas Tanah Hak Barat Dalam Provinsi Bengkulu. Peraturan inilah yang dianggap Kantor Pertanahan Pemerintah Provinsi Bengkulu tidak mengakui tanah marga sebagai tanah adat dari kalimat “Bekas Tanah Marga”.

⁵ Disampaikan Rustam Effendi, Kepala Dinas Kehutanan Bengkulu Tengah pada Pedoman Bengkulu 5 Mei 2016

F. Kesimpulan

1. Peraturan Pemerintah tentang Perintah Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) “Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Peraturan Pemerintah tersebut sampai saat ini tidak pernah terbit. Akibatnya pengakuan terhadap tanah adat oleh pemerintah tidak konsisten, sebagian besar tanah adat dalam proses pendaftaran tanahnya diperlakukan sebagai tanah Negara, artinya fakta hukum hak atas tanah yang sudah melekat dianggap tidak pernah ada. Pernah terbit Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bengkulu Nomor 132 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemindahan Penguasaan Seseorang Atas Tanah Negara Baik Dari Bekas Tanah Marga maupun Bekas Tanah Hak Barat Dalam Provinsi Bengkulu. Peraturan inilah yang dianggap oleh Kantor Pertanahan Pemerintah Provinsi Bengkulu tidak mengakui tanah marga sebagai tanah adat dari kalimat “Bekas Tanah Marga” pada Keputusan Gubernur tersebut.
2. Pengakuan dan perlindungan MHA dan keharusan memiliki wilayah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat yang mengatur lebih lanjut bagaimana Gubernur dan Bupati/ Walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya. Namun capaian pelaksanaan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Provinsi Bengkulu masih dalam tahap awal. Dari 9 (Sembilan) Kabupaten dan 1 (satu) Kota di Provinsi Bengkulu baru di 4 (empat) Kabupaten. Amat disayangkan bahwa beberapa hal yang melindungi kepemilikan atas tanah masyarakat hukum adat yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. telah dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016.

G. Saran

1. Perlakuan tanah adat sebagai tanah negara dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk tidak terulang lagi di Provinsi Bengkulu dan di Provinsi lainnya, untuk hal tersebut diperlukan Surat Instruksi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional.
2. Kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk mengangkat atau menghidupkan lagi tentang Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat atau di atas tanah komunal sebagaimana pernah diatur Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
3. Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di daerah tidak harus didahului dengan Peraturan Daerah, artinya Pemerintah Kabupaten / Kota dapat langsung membuat Panitia Peneliti Wilayah dan membuat Surat Keputusan Wilayah adat sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, *Naskah Akademik untuk Penyusunan Rancangan Undang-undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat*, Jakarta: AMAN, Epistema Institute, Pusaka, HuMA, Telapak, 2011.
- Rato, Dominikus *Hukum Adat di Indonesia: Suatu Pengantar*, Surabaya: Laksbang Justitia, 2014.
- Sidik, Abdullah. *Hukum Adat Rejang*, Jakarta: Balai Pustaka, 1980.
- Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, Jakarta: Pradnya Paramitha, 1977.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 / PUU-X / 2012
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2014, tentang Pedoman Masyarakat Hukum Adat;
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016, tentang Hutan Hak;
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasioal Nomor 10 Tahun 2016 tentang Hak Komunal.

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 Kabupaten Lebong tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang.

Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Rejang Lebong.

Peraturan Daerah Kabupaten Seluma Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Kompilasi Hukum Adat Kabupaten Seluma.

Peraturan Daerah Kabupaten Kaur Nomor 01 Tahun 2016 tentang Lembaga Adat Kaur

PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH ADAT/ULAYAT MELALUI PENDAFTARAN TANAH SECARA SPORADIS DAN SISTEMATIS DI PROVINSI SUMATERA BARAT

Sudaryanto, S.H, M.M

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat

Abstrak: Tanah ulayat Minangkabau di Sumatera Barat, nyata-nyata masih ada yang terdiri dari Tanah Ulayat Nagari yang penguasanya adalah Lembaga Kerapatan Adat Nagari; Tanah Ulayat Suku penguasanya adalah penghulu suku; Tanah Ulayat Kaum penguasanya adalah Mamak Kepala Waris dan Tanah Ulayat Rajo penguasanya adalah lelaki tertua pewaris rajo mewakili anggota kaum dalam garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup di sebagian Nagari di Provinsi Sumatera Barat. Realita dalam pendaftaran tanah di Sumatera Barat baik secara sporadis maupun sistematis (PTSL), objek yang didaftar secara umumnya berasal dari tanah ulayat kaum dan di beberapa daerah tertentu berasal dari tanah ulayat suku dan tanah ulayat rajo. Dalam kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh lingkungan Kanwil BPN Provinsi Sumatera Barat terdapat hambatan-hambatan terutama dalam penyiapan dan pembuatan alas hak terhadap tanah yang berasal dari tanah ulayat, yaitu: (1) penguasaan tanah bersifat komunal (kepemilikan bersama), memerlukan surat persetujuan dari pemegang ulayat dan atau anggota kaum, (2) sulit mendapatkan persetujuan anggota kaum karena anggota kaum banyak berdomisili dirantau dan belum adanya kesepakatan untuk membagi peruntukan tanah ulayat, (3) adanya uang adat yang harus diberikan kepada pemegang ulayat dan pemangku Lembaga Adat dalam legalisasi alas hak (adat diisi limbago dituang), (4) batas-batas tanah ulayat tidak jelas (ulayat nagari, ulayat suku, dan ulayat rajo), (5) adanya kekhawatiran masyarakat adat jika tanah disertipikatkan akan menghilangkan keterikatan, kekerabatan dan kekhawatiran tanah adat dijual, (6) adanya potensi konflik eksternal dengan kelompok komunal lainnya, dan (7) pemberlakuan alas hak minimum dalam kegiatan PTSL menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tidak bisa diterapkan di Provinsi Sumatera Barat. Sampai akhir tahun 2018 bidang tanah yang telah terdaftar di Provinsi Sumatera Barat sebanyak 857.436 bidang (19,90 %) dari perkiraan 4.307.985 bidang tanah yang ada. Untuk kegiatan pendaftaran tanah sistematis melalui kegiatan PTSL, capaian target Sertipikat Hak atas Tanah (SHT) tahun 2017 sebanyak 30.580 Bidang (45%) dari 67.000 bidang. Dan tahun 2018 target Sertipikat Hak atas Tanah (SHT) dari 50.350 bidang terealisasi hanya 26.397 bidang atau 52,4. %. Beberapa solusi dan upaya yang telah dilakukan oleh lingkungan Kanwil BPN Prov. Sumbar diantaranya: (1) mengadakan pendekatan dan sosialisasi kepada masyarakat adat, lembaga adat, pemangku adat, ninik mamak dan tokoh masyarakat mengenai arti pentingnya pendaftaran tanah; (2) melibatkan peran aktif Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi, dan Kab/Kota) dalam mendukung kegiatan PTSL dalam bentuk MoU, (3) menyarankan kepada masyarakat adat terhadap tanah ulayat yang belum ada pembagian/peruntukannya agar didaftarkan atas nama bersama atau Mamak Kepala Waris (MKW). Dengan demikian dan untuk kepentingan pendaftaran tanah adat/ulayat di Provinsi Sumatera Barat, diperlukan suatu peraturan yang mendukung kegiatan pendaftaran tanah ulayat/adat di Sumatera Barat dalam tatanan perundangan yang lebih tinggi sehingga keberadaan tanah ulayat itu sendiri sesuai dengan harapan masyarakat hukum adat dan tidak menutup kemungkinan hilangnya eksistensi tanah ulayat dari kepemilikan komunal menjadi kepemilikan secara individual

Kata Kunci: Tanah Ulayat di Sumatera Barat.

A. Pendahuluan

Pasal 19 UUPA mengamanatkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah yang meliputi kegiatan:

- a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Secara yuridis UUPA mengakui mengenai keberadaan hak ulayat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 3 bahwa hak ulayat dan hak serupa dengan itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, diakui keberadaannya. Selanjutnya pada Pasal 5 bahwa Hukum Agraria berdasarkan hukum adat, maka hal-hal yang belum mendapat pengaturan dalam peraturan perundang-undangan, hukumnya harus dicari di dalam hukum adat yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Dengan demikian hukum adat merupakan suplemen (pelengkap) dari pada hukum pertanahan tertulis.

Di Provinsi Sumatera Barat, penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, yang pada intinya menyatakan bahwa tanah ulayat Minangkabau di Sumatera Barat, **nyata-nyata masih ada** yang terdiri dari:

1. **Tanah Ulayat Nagari**, penguasanya adalah Kerapatan Adat Nagari;
2. **Tanah Ulayat suku** penguasanya adalah penghulu suku,
3. **Tanah Ulayat Kaum**, penguasanya adalah Mamak Kepala Waris dan
4. **Tanah Ulayat Rajo**, penguasanya adalah lelaki tertua pewaris rajo mewakili anggota kaum dalam garis keturunan ibu yang saat ini masih hidup disebagian nagari di Provinsi Sumatera Barat.

Tanah ulayat merupakan tanah milik komunal pada persekutuan masyarakat hukum adat yang tidak terbagi (*mede eigendom*) yang hanya diberikan dalam bentuk penguasaan dan pemanfaatan berupa hak pakai menurut adat. Terhadap penguasaan dan pengelolaan tanah ulayat berlaku ketentuan adat “*Kabau Tagak Kubangan Tingga*”

yang menegaskan bahwa tidak seorangpun dapat menjadikan tanah ulayat menjadi hak miliknya selain mengambil hasil dan manfaat dari tanah ulayat tersebut.

Kelembagaan yang mempunyai kewenangan tertinggi di dalam Nagari atau persekutuan masyarakat hukum adat di Sumatera Barat/Minangkabau dikenal dengan lembaga Kerapatan Adat Nagari yang terdiri dari unsur Para Penghulu atau Datuk setiap suku yang ada dalam Nagari tersebut, *Manti* atau kalangan intelektual, *malin* atau alim ulama dan *Dubalang* atau penjaga keamanan. Unsur yang ada dalam Kerapatan Adat Nagari menjadi pedoman dalam menjalankan pemerintahan di Nagari dan ditaati oleh seluruh masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku

Fungsi Kerapatan Adat Nagari terhadap tanah ulayat dalam persekutuan masyarakat hukum adatnya berperan dalam mengurus dan menjaga peruntukan, pengaturan dan penguasaan tanah ulayat dan menyelesaikan sengketa yang muncul terhadap penguasaan dan pemanfaatan tanah ulayat.

B. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Provinsi Sumatera Barat

Secara umum penguasaan/pemilikan tanah ulayat di Provinsi Sumatera Barat tanpa alat bukti tertulis. Memperhatikan kondisi tersebut, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2007 melakukan penyeragaman format (formulir) alas hak untuk pelaksanaan pendaftaran tanah dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat melalui surat tanggal 08 Pebruari 2007 Nomor: 500/88/BPN-2007 menetapkan formulir pendaftaran tanah dalam lima kategori :

1. Formulir A untuk bidang tanah yang berasal dari tanah milik kaum;
2. Formulir B untuk bidang tanah yang berasal dari milik perorangan anggota kaum;
3. Formulir C untuk bidang tanah yang berasal dari milik perorangan;
4. Formulir D untuk bidang tanah yang berasal dari tanah negara;
5. Formulir E untuk bidang tanah yang digunakan oleh instansi pemerintah.

Selanjutnya semua surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus dikuatkan dengan Surat Keterangan Wali Nagari/Kepala Desa/Lurah sesuai dengan formulir F.

Penggunaan formulir alas hak lainnya masih dapat dipergunakan sepanjang substansinya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Barat tanggal 08 Pebruari 2007 Nomor : 500/88/BPN-2007, formulir C untuk keperluan pendaftaran tanah perorangan merupakan objek bidang tanah yang tidak terikat lagi dengan kepentingan penguasaan adat dan atau kelembagaan adat, karena objek bidang tanah ini adalah bidang tanah yang perolehannya diperdapat melalui jual beli, hibah, dan lainnya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam rangka mempercepat pendaftaran tanah di Indonesia, saat ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) telah mencanangkan program strategis pertanahan yang bertujuan untuk mendaftarkan tanah di seluruh wilayah Indonesia secara sistematis yang disebut Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL). Objek pendaftaran tanah yang dimaksud adalah meliputi seluruh bidang tanah baik yang sudah memiliki hak maupun yang belum, yang sudah ada tanda batas maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya melalui pelaksanaan PTSL. Untuk mendukung percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah, Kementerian ATR/BPN telah menerbitkan peraturan Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimana dengan ketidaklengkapan atau tidak adanya bukti kepemilikan sama sekali maka dapat dilengkapi dengan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan atau penguasaan fisik yang bersangkutan yang ditandatangani pemilik dan 2 orang saksi.

Penggunaan formulir alas hak tersebut di Sumatera Barat dengan status tanah berupa tanah adat/ulayat mendapat penolakan dari masyarakat dan kelembagaan adat. Kondisi ini mengakibatkan kurangnya tingkat partisipasi masyarakat dalam rangka pendaftaran tanah pada kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, sehingga target

yang harus direalisasikan tidak terpenuhi oleh Kantor Pertanahan pada wilayah kerja dilingkungan Kanwil BPN Provinsi Sumatera Barat.

C. Kendala dan Masalah dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Provinsi Sumatera Barat

Dalam hal pendaftaran tanah di Provinsi Sumatera Barat umumnya berasal dari tanah milik adat/ulayat, yang mana atas penguasaan tanah lebih dominan dengan kepemilikan tanah secara komunal dengan status tanah adalah tanah ulayat kaum.

Sampai akhir tahun 2018, jumlah bidang tanah di Provinsi Sumatera Barat diperkirakan sekitar 4.307.000 bidang, dan bidang tanah yang telah terdaftar 857.436 bidang (19,90 %).

Lambatnya proses pendaftaran tanah ini disebabkan ketidaklengkapan atau tidak adanya bukti kepemilikan sama sekali dan status objek yang berasal dari tanah ulayat, dimana penguasaan ulayat di Sumatera Barat terdiri dari ulayat nagari, rajo, suku dan ulayat kaum.

Beberapa kendala dan masalah dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Provinsi Sumatera Barat adalah penyiapan dan pembuatan alas hak yang berasal dari tanah ulayat dengan kendala sebagai berikut :

1. Penguasaan tanah bersifat komunal (kepemilikan bersama), memerlukan surat persetujuan dari pemegang ulayat dan anggota kaum.

Berdasarkan jenis ulayat di Sumatera Barat, untuk penyiapan alas hak/bukti kepemilikan adalah:

- a. Tanah Ulayat Nagari harus mendapatkan persetujuan dari unsur Kerapatan Adat Nagari yang dipimpin oleh Ketua Kerapatan Adat Nagari dalam dokumen berbentuk Surat Keputusan KAN.
- b. Tanah ulayat suku/Rajo harus mendapatkan persetujuan Penghulu Suku/ Rajo dan Kerapatan Adat Nagari.
- c. Tanah Perorangan anggota Kaum / Ulayat Kaum harus mendapatkan persetujuan dari seluruh anggota pemegang ulayat kaum, penghulu suku pada kaum tersebut dan Kerapatan Adat Nagari.

Sebagai persyaratan / alas hak sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap tidak bisa diterapkan sepenuhnya di Provinsi Sumatera Barat karena masih ada lagi dokumen/surat yang disetujui dan dikeluarkan oleh berbagai tingkat kelembagaan pada masyarakat adat.

2. Sulit mendapatkan persetujuan anggota kaum karena anggota kaum banyak berdomisili dirantau dan belum adanya kesepakatan untuk membagi peruntukan tanah ulayat.
3. Uang Adat kepada pemegang Ulayat dan pemangku Lembaga Adat dalam legalisasi alas hak (adat diisi limbago dituang).

Pemberian uang adat kepada pemegang ulayat dan pemangku pada Lembaga Adat mengakibatkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No.25/SKB/V/2017... Tentang Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap tidak dapat diterapkan sepenuhnya di Provinsi Sumatera Barat karena selain uang yang ditetapkan untuk perangkat Desa/ Wali Nagari, masih ada lagi uang adat yang harus ditanggung oleh masyarakat yang jumlahnya tidak bisa diperkirakan/ ditetapkan besarnya.

4. Batas-batas tanah ulayat tidak jelas (ulayat nagari, ulayat suku dan ulayat rajo).

Tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku dan tanah ulayat rajo dalam aspek tujuan dan pemanfaatannya adalah untuk mendukung perkembangan dari persekutuan masyarakat hukum adat. Semakin tinggi tingkatan suatu ulayat, semakin tidak jelas batas ulayat. Ketidakjelasan batas ulayat ini banyak terdapat pada jenis tanah ulayat nagari. Penyampaian lisan batas ulayat yang disampaikan turun temurun dengan batas seperti sungai atau penamaan suatu wilayah seringkali menjadi kabur pada setiap generasi.

Terhadap batas tanah ulayat kaum, batas ulayatnya dapat diketahui karena penguasaan dan pemanfaatannya semakin intensif baik berupa penggunaan tanah untuk pertanian dan untuk permukiman.

5. Adanya kekhawatiran masyarakat adat akibat pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah yang lazim dikenal masyarakat adalah adanya bukti kepemilikan berupa sertipikat. Dengan adanya alat bukti kepemilikan:
 - a. Pemegang hak merasakan bahwa dengan adanya sertipikat menegaskan kepemilikan sebagai hak terpenuh yang menguatkan faktor individualisme terhadap kelompok persekutuan.
 - b. Melemahnya fungsi Mamak Kepala Waris sebagai penguasa dalam pengaturan dan pemanfaatan tanah ulayat kaum sehingga mengurangi keterikatan dan kekerabatan dalam persekutuan.
 - c. Kekhawatiran terhadap anggota kaum pemegang hak /sertipikat dengan menjadikannya hak tanggungan atau dijual/dialihkan kepada pihak lain.

6. Potensi Konflik Eksternal dengan Kelompok Komunal lainnya.

Konflik yang muncul dengan kelompok komunal lainnya adalah tradisi menggadaikan tanah “pagang gadai”. Lembaga gadai ini seringkali menimbulkan konflik ketika masing-masing pihak berkeinginan untuk melaksanakan pendaftaran tanah karena:

 - a. Pemilik tanah berkepentingan untuk mendaftarkan tanahnya sementara pemanfaatan dan pengelolaannya tetap pada pemegang gadai, sebaliknya terhadap pemegang gadai muncul kekhawatiran bahwa pengelolaan dan gadai yang dahulu diperjanjikan akan hilang karena terbitnya sertipikat hak atas tanah.
 - b. Pemegang gadai mendaftarkan tanah yang dikelolanya karena pemilik tanah tidak mungkin untuk menebus gadai karena nainya ataupun kesepakatannya. Selama matahari terbit dari Timur dan terbenam di Barat, sepanjang air mengalir dari bukit ke lembah/ air mengalir dari atas ke bawah, selama gagak berbulu hitam adalah kiasan yang diikrarkan dan dinyatakan pemegang tanah adat /ulayat untuk jangka waktu gadai.

7. Pemberlakuan Alas Hak minimum dalam kegiatan PTSL menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018.

Dalam Pasal 22 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional menjelaskan bahwa dalam hal bukti kepemilikan tanah masyarakat atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan atau penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan yang ditandatangani pemilik dan 2 orang saksi. Menjadi kendala/masalah dalam pelaksanaan PTSL karena:

- a. Kecemasan pemegang ulayat yang merasakan hak dan kewenangannya menurut adat terhadap tanah ulayat diabaikan Negara.
- b. Tidak jelasnya riwayat subjek hak dan objek bidang yang didaftarkan.
- c. Konflik sesama masyarakat hukum adat karena tidak melibatkan pemegang ulayat dan lembaga adat yang dikelompokkan sebagai bentuk pelanggaran terhadap ketentuan dan kelembagaan adat.

D. Solusi atau Upaya dalam Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Provinsi Sumatera Barat

Untuk mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah di Sumatera Barat terutama pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap (PTSL), beberapa upaya yang telah dilakukan dilingkungan Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah:

1. Melibatkan peran aktif Pemerintah Daerah (Pemerintah Provinsi, dan Kab/Kota) dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU), mendorong penguatan Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No.25/SKB/V/2017... Tentang Pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistimatis Lengkap untuk wilayah Provinsi Sumatera Barat senilai Rp.250.000,- meliputi :
 - a. Kegiatan penyiapan dokumen kepemilikan tanah.
 - b. Kegiatan pengadaan patok dan materai
 - c. Kegiatan operasional petugas Kelurahan/Desa/Nagari.

2. Mengadakan pendekatan dan sosialisasi kepada masyarakat adat, lembaga adat, pemangku adat, ninik mamak dan tokoh masyarakat mengenai arti pentingnya pendaftaran tanah sehingga memberikan kemudahan dalam penyiapan alat bukti kepemilikan.
3. Menyarankan kepada masyarakat adat terhadap tanah ulayat yang belum ada pembagian/peruntukannya agar didaftarkan atas nama bersama atau Mamak Kepala Waris (MKW) yang didasarkan kepada Ranji/Silsilah dalam garis keturunan ibu secara matrilineal.

E. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Eksistensi tanah ulayat di Sumatera Barat dapat dilihat secara nyata dengan Kelembagaan Adat yang masih di akui oleh masyarakat hukum adat. Rendahnya jumlah bidang tanah terdaftar terkendala karena:

- a. Tidak adanya alat bukti kepemilikan, sehingga untuk mempersiapkan bukti kepemilikan memerlukan persetujuan dari kelompok masyarakat hukum adat dan kelembagaan yang ada dalam masyarakat hukum adat.
- b. Uang adat yang besarnya tidak dapat ditentukan yang dibayarkan kepada penguasa ulayat dan kelembagaan adat seperti Mamak Kepala Waris, Penghulu Suku dan Kerapatan Adat Nagari dan tidak terakomodasi dalam SKB 3 Menteri Tentang Pembiayaan PTSL.
- c. Adanya kekhawatiran terhadap pendaftaran tanah yang dianggap oleh masyarakat tidak sesuai dan berbenturan dengan sesuatu hak atas tanah yang diberikan menurut ketentuan Undang-undang.

2. Saran

Untuk meminimalkan kendala dan permasalahan terhadap pendaftaran tanah yang berasal dari tanah ulayat perlu dilegislasikan suatu peraturan mengakomodasi pendaftaran tanah ulayat sesuai ketentuan Pasal 16 h UUPA sehingga dapat mengakomodasi pembentukan peraturan pelaksanaannya dalam rangka pendaftaran tanah ulayat di Provinsi Sumatera Barat.

PENDAFTARAN TANAH ULAYAT “SUKU” DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

Mujiati, Dian Aries Mujiburohman, Dian Dewi Khasanah

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Email: mujiati.budiyono@yahoo.co.id

Abstrak: Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum tentang penguasaan dan pemilikan atas suatu bidang tanah. Kepastian hukum mengenai subyek hak, obyek hak dan hubungan hukum antara subyek dengan obyek hak. Dalam hal pendaftaran tanah ulayat, kepastian hukum tersebut juga menjadi kendala karena, atas nama siapa tanah tersebut didaftarkan (subyek hak), dimana letak, batas, luas tanah yang akan di daftar (obyek hak) dan bentuk hak apa yang akan diberikan dalam pendaftaran tanah ulayat (hubungan hukum). Disisi lain tanah ulayat bukanlah obyek pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. UUPA mengatur secara limitatif mekanisme pendaftaran tanah ulayat melalui lembaga konversi. Untuk itu permasalahan yang akan menjadi bahan kajian dalam artikel ini adalah bagaimana sesungguhnya pengaturan pendaftaran tanah ulayat dalam praktek di kantor pertanahan wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur terkait dengan pendaftaran tanah ulayat “suku”. Artikel ini menggunakan metode kualitatif, kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Temuannya menunjukkan bahwa pendaftaran tanah ulayat “suku” di NTT merupakan termasuk obyek pendaftaran tanah melalui kegiatan PTSL. pendaftarannya dilakukan dengan cara sedikit variasi, dengan menambah persyaratan seperti adanya bukti surat pelepasan hak atas tanah ulayat dari tetua adat, pelepasan dilakukan dengan cara-cara/ritual adat setempat.

Kata Kunci: Pendaftaran tanah ulayat, Tanah Suku, Pelepasan hak

A. Pendahuluan

Persoalan pendaftaran tanah ulayat telah dan terus menjadi perdebatan di kalangan masyarakat hukum adat sendiri. Pihak yang menerima pendaftaran tanah ulayat beralasan agar tanah ulayat memiliki pengakuan dari negara sehingga memiliki jaminan kepastian hukum kedalam bentuk sertipikat hak atas tanah yang bermanfaat secara ekonomi sekaligus memiliki landasan hukum keperdataan yang lebih kuat. Pihak yang menolak pendaftaran tanah ulayat beranggapan akan menciutnya tanah-tanah ulayat bahkan akan hilang karena beralih menjadi tanah dengan hak-hak individu.

Penciutan tanah adat secara umum terjadi karena ada dua hal, yaitu: a) melalui mekanisme pelepasan hak sehingga tanah adat (ulayat) tersebut statusnya berubah menjadi tanah negara; dan b) melalui proses pendaftaran tanah adat, baik yang komunal

maupun individual sehingga tanah adat tersebut entitasnya berubah menjadi tanah hak.¹ Secara alamiah kepemilikan bersama tersebut semakin lama semakin menyempit (mungskret) akibat proses individualisasi pemilikan tanah, maka tuntutan mendaftarkan tanah yang dilindungi tentunya tidak lagi dapat dielakkan atau sudah menjadi keharusan.² Namun disisi lain, pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya ditempuh melalui kegiatan pendaftaran tanah.

Persoalan lainnya, untuk mewujudkan kepastian hukum tanah ulayat adalah: 1) atas nama siapa subyek hak tanah ulayat didaftar; 2) dimana objek hak terkait dengan letak, luas dan batas-batannya; 3) jenis hak apa yang menjadi landasan hubungan hukum antara subyek hak dengan objek tersebut. Ketiga katagori tersebut disebabkan belum jelasnya pengaturan mengenai kepastian hukum pendaftaran tanah ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan.

Pengaturan hak ulayat dalam Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, tidak mengatur mengenai pendaftaran tanah ulayat, hanya mengatur wewenang Pemerintah Daerah untuk menentukan masih adanya hak ulayat di daerahnya masing-masing melalui pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Kemudian Permen ini dicabut, terakhir pengaturan hak ulayat dalam Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Dalam Permen ini istilah hak ulayat digunakan istilah baru yakni hak komunal. Hak komunal atas tanah dapat didaftarkan ke Kantor Pertanahan untuk diterbitkan sertifikat.

Terkait dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang obyeknya tanah ulayat dapat dimaknai sebagai “jembatan” untuk pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat melalui pendekatan indentifikasi objek yang dilengkapi dengan pengenalan subyek hak ulayat. Terkait dengan obyek tanah ulayat ada dua catatan dalam PTSL. *Pertama*, seyogyanya tidak perlu menunggu Perda untuk menindaklanjuti

¹ Julius Sembiring. (2018). *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*. Yogyakarta: STPN Press, hlm. 150-151

² Soerjono Soekanto. (2001). *Meninjau Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 96

pemetaan obyeknya. Berkerjasama dengan Pemerintah Daerah, baik berujung pada SK Kepala Daerah tentang hak ulayat masyarakat hukum adat tertentu yang dilampiri dengan peta hak ulayat, maupun yang berujung pada sertipikat tanah milik bersama yang berunsur privat belaka.³

Kedua, hendaknya dipahami bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat itu sudah ada sebelum Indonesia Merdeka. Konstitusi menegaskan menegaskan bahwa negara mengakui hak ulayat yang sudah ada itu. Perda/Perkada/SK Kepala Daerah itu tidak menjadikan hak ulayat itu ada (konstitutif), tetapi hanya menyatakan (deklaratoir) bahwa hak ulayat sudah ada walaupun tanpa melalui Perda/Perkada/SK Kepala Daerah. Keputusan Kepala Daerah bagi hak ulayat yang beraspek publik dan privat, atau sertipikat tanah milik bersama masyarakat hukum adat bagi hak ulayat yang beraspek privat belaka itu merupakan penuntasan proses administrasi pengakuan masyarakat hukum adat.⁴

Di Nusa Tenggara Timur tanah ulayat disebut dengan “tanah suku”. Istilah tanah suku dipakai berdasarkan hasil syimposium terbatas persoalan tanah suku pada tahun 1972 di Kupang. Tanah suku ini menitikberatkan pada subyek hukum sebagai masyarakat hukum adat. Tanah suku masih menjadi masalah hingga saat ini, karena bagian terbesar tanahnya adalah tanah suku yang merupakan bagian dari tanah ulayat yang telah diperuntukan kepada masyarakat hukum adat dengan beraneka ragam sistem dan azas hukumnya yang antara satu daerah dengan daerah lainya berbeda.

Melalui PTSL persoalan tanah suku akan meminimalkan sengketa dan akan mewujudkan kepastian hak atas tanah ulayat dengan segala akibat yang mengiringinya. Maka kajian ini yang menjadi pokok persoalan bagaimana sesungguhnya implementasi dan pengaturan pendaftaran tanah ulayat (suku) melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Provinsi Nusa Tenggara Timur

³ Maria SW Sumardjono. (2019). *Pengakuan Hak Ulayat Yang Akomodatif*. Makalah disampaikan sebagai Pengantar FGD “Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Penakuan dan Pendaftarannya”, FH UGM, Yogyakarta, hlm. 5

⁴ *Ibid*

B. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Lahirnya program PTSL diawali dengan terbitnya Permen ATR/Ka. BPN No. 28 Tahun 2016 Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis, kemudian diganti dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 35 Tahun 2016 sebagai diubah dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 1 Tahun 2017, kemudian diganti lagi dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 12 Tahun 2017 dan disempurnakan dengan Permen ATR/Ka. BPN No. 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Perubahan-perubahan tersebut sebagai sarana untuk mengakomodasi dan mempermudah pelaksanaan PTSL.

PTSL merupakan salah satu program strategis Kementerian ATR/BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target-target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun 2018, dan 9 juta bidang pada tahun 2019 serta 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025.⁵

PTSL adalah kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya (Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018). PTSL meliputi seluruh objek pendaftaran tanah seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah pendaftarannya (Pasal 4 Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018)

Penyelesaian kegiatan PTSL terdiri atas 4 (empat) kluster, meliputi:

- a. Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah;
- b. Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya

⁵ Dian Aries Mujiburohman. (2018). "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)" *Bhumi* Vol. 4 No. 1, Mei 2018, hlm. 89. (DOI: [dx.doi.org/10.31292/jb.v4i1.217](https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217))

- c. Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan
- d. Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa.

Terkait dengan tanah ulayat yang di daftarkan melalui PTSL termasuk dalam kategori kluster ke 3, karena bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah, hasil kegiatan PTSL dicatat dalam daftar tanah dan daftar isian pendaftaran tanah lainnya. Tidak dibukukan dan diterbitkan misalnya dalam hal subjek tidak bersedia membuat surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, bagi objek PTSL yang merupakan tanah bekas milik adat; dan/atau dokumen objek yang membuktikan kepemilikan atas tanah tidak lengkap.

C. Pendaftaran Tanah Ulayat “Suku”

Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.⁶ UUPA tidak memberikan penjelasan tentang hak ulayat. UUPA hanya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak serupa itu” di dalam perpustakaan adat disebut *beschikkingsrecht*. tidak adanya pengaturan lebih lanjut hak ulayat dalam UUPA, Boedi Harsono berpendapat:⁷

“Sengaja UUPA tidak mengadakan penaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengenai hak ulayat, dan membiarkan pengaturannya tetap berlaku berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak ulayat menurut para

⁶ Boedi Harsono. (2003). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm.185-186

⁷ *Ibid*, hlm. 193

perancang dan pembentuk UUPA akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat, yang pada kenyataan cenderung melemah”

Ketiadaan aturan tersebut, juga berlaku untuk pendaftaran tanah ulayat, hingga sampai saat ini menjadi polemik mengenai subyek, objek dan hak apa yang akan diberikan kepada masyarakat hukum adat.

Upaya untuk mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya ditempuh melalui kegiatan pendaftaran tanah. Telah ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang meliputi (a) pengukuran, perpetaan dan pembukuan hak; (b) pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan (c) pemberian surat-surat tanda bukti hak, sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum hak atas tanah dan untuk menyediakan informasi serta untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Hak atas tanah yang menjadi obyek pendaftaran tanah ditegaskan dalam Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai berikut: a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Serta Hak Pakai; b) Tanah Hak Pengelolaan; c) Tanah Wakaf; d) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun; e) Hak Tanggungan; f) Tanah Negara.

Secara sadar hak ulayat tidak masuk dalam objek pendaftaran tanah. Secara teknis kesulitan karena batas-batas tanahnya tidak mungkin dipastikan tanpa menimbulkan sengketa antar masyarakat hukum adat yang berbatas. Kecuali masyarakat adatnya benar-benar masih ada dan masih kuat, seperti yang terjadi di Sumatera Barat melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

Berbeda dengan Tanah Ulayat Suku di NTT yang cenderung melemah, bahkan hilang. Keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya hanya sekedar claim sepihak, melemahnya tradisi, pranata adat, peradilan adat, hukum adat, wilayah adat.

Bahkan perdasarkan Symposium terbatas persoalan tanah suku pada tahun 1972, berkesimpulan bahwa tanah suku adalah tanah negara.⁸

Sebagai tindak lanjut Hasil Symposium Terbatas, kemudian terbitnya Perda NTT No. 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah. dalam Pasal 2 perda tersebut menyatakan bahwa: “Tanah bekas penguasaan masyarakat Hukum Adat, dinyatakan sebagai tanah-tanah dibawah penguasaan Pemerintah Daerah cq. Gubernur Kepala Daerah”. maka perlu dilaksanakan penegasan hak atas tanah-tanah suku yang telah disahkan oleh anggota masyarakat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hak kepada pemilik-pemilik tanah adat dengan bukti hak yang kuat berupa sertifikat hak tanah.

Tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat, dinyatakan sebagai tanah-tanah dibawah penguasaan Pemerintah Daerah, karena didasarkan bahwa Gubernur Kepala Daerah memperoleh wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, maka Tanah-tanah Kesatuan Adat/Tanah-tanah Suku secara keseluruhan dapat dinyatakan dibawah penguasaan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

Namun pada kenyataannya, pendaftaran tanah suku dilakukan bersifat individu dengan cara melakukan pelepasan tanah adat melalui ketua adat. Karena tidak adanya alat bukti hak, maka pendaftaran tanah suku dengan cara pemberian hak, karena dianggap sebagai tanah negara. Tuan tanah/adat melepaskan tanah kepada negara dan diterbitkan SK pemberian hak kepada masyarakat yang mengajukan permohonan hak ke Kantor pertanahan. Seharusnya karena masyarakat adat telah menguasai lama secara turun temurun proses yang dilakukan adalah dengan pengakuan hak, untuk tanah yang memiliki bukti kepemilikan tanah adat, dan apabila riwayat bukti kepemilikan tanah

⁸ Selengkapnya hasil kesimpulannya sebagai berikut: a) yang diartikan dengan ‘suku’ ialah perkutuan hukum genealogis; b) ‘tanah suku’ adalah tanah yang dikuasai dengan hak ulayat dari pada suku yang dalam realisasinya berada dalam tangan fungsionaris adat tertentu secara ex-officio (karena jabatan); d) adanya proses individualisasi tanah suku tidak memenuhi persyaratan persekutuan hukum Genealogis. Kesimpulan Hasil Symposium Terbatas Persoalan Tanah Suku di Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur, Tanggal 15 Mei s/d 20 Mei 1972 di Kupang.

tidak lengkap/sambung. Pengakuan hak bukti penguasaan fisik yang diketahui oleh kepala desa itu sudah cukup membuktikan bahwa yang bersangkutan berhak untuk mendapatkan hak atas tanah. Namun jalan pintas dengan pelepasan hak agar lebih mudah dalam pendaftaran tanahnya, padahal itu sangat merusak tatanan dalam sistem pendaftaran tanah.

Pelepasan tanah adat adalah awal memulai proses pendaftaran tanah karena melalui pelepasan, pemilik tanah adat akan mengeluarkan bukti pelepasan berupa surat keterangan pelepasan tanah adat. Bukti pelepasan tanah adat berupa surat keterangan pelepasan tanah akan diurus dan dikeluarkan oleh pemangku adat.

Secara konsep riwayat hak atas tanah berbanding lurus dengan penggunaan tanah. Hak atas tanah adat timbul, apabila tanah digunakan, kalau tidak dipergunakan, maka haknya hilang. Hal tersebut adalah prinsip *rechverwerking*. Berbeda dengan daluarsa hak barat, seseorang menggarap tanah selama 20 tahun, maka menjadi hak yang menggarap. Apabila tanah ditinggalkan cukup lama, maka hak akan hilang, menandakan bahwa sebenarnya masyarakat hukum adat, minta menggunakan tanah, bukan menghaki tanah tersebut.

Terkait dengan pendaftaran tanah suku melalui PTSL, ada beberapa persyaratan yang dilakukan sebagai berikut:

1. Identitas/KTP
2. Surat Keterangan Kepemilikan tanah
3. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah
4. Permohonan hak
5. SPPT PBB
6. Pernyataan penguasaan fisik bidang tanah
7. Pernyataan penyerahan hak

Berkas permohonan pendaftaran melalui kegiatan PTSL yang perlu dilampirkan terakhir di atas adalah pernyataan penyerahan bidang tanah dari kepala suku atau tuan tanah yang harus ada dalam proses pendaftaran tanah. Hal ini dilaksanakan agar kegiatan PTSL dapat berjalan dengan lancar. Masyarakat juga menyakini bahwa tanah

dikuasai dan didaftarkan adalah milik kepala suku atau tuan tanah yang berada di wilayahnya.

Pernyataan Pelepasan hak yang dibuat dan ditandatangani oleh kedua belah pihak yaitu kepala suku/tuan tanah kepada orang yang akan menerima hak dengan di saksi oleh 2 orang saksi dan diketahui oleh camat setempat. Dengan adanya pelepasan hak di depan camat, maka dapat diartikan bahwa pelepasan tanah kepada negara, demikian logika yang terjadi terhadap tanah suku.

Pelepasan tanah ulayat adalah awal memulai proses pendaftaran tanah karena melalui pelepasan, pemilik tanah adat akan mengeluarkan bukti pelepasan berupa surat keterangan pelepasan tanah adat. Bukti pelepasan tanah adat berupa surat keterangan pelepasan tanah akan diurus dan dikeluarkan oleh pemangku adat. Kemudian penerima hak atas tanah ulayat membuat permohonan hak atas tanah kepada negara. Maka proses pendaftarannya dengan pemberian hak atas tanah negara yang telah dikuasai dan dimanfaatkan oleh yang bersangkutan. Proses ini dilaksanakan baik melalui PTSL maupun pendaftaran sporadik/rutin.

Pelepasan tanah ulayat dari ketua adat merupakan keharusan, karena tanpa pelepasan dari ketua adat merupakan jalan terbaik untuk tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari, walaupun ketentuan peraturan perundang-undangan tidak mensyaratkannya. Misalnya salah satu lokasi PTSL Tahun 2019 di Desa Amfoang Kupang, telah dilakukan pengukuran sejumlah 400 bidang tanah, karena adanya surat dari lembaga pengaku adat Amfoang yang ditandatangani oleh ketua umum dan sekretaris yang isinya bahwa dalam kegiatan pendaftaran pertanahan harus melibatkan lembaga pemangku adat, sehingga lokasi PTSL di Desa Amfoang di tunda sementara sampai adanya surat pelepasan dari ketua adat.

Meskipun dalam aturan PTSL menyatakan bahwa bukti kepemilikan tanah masyarakat tidak lengkap atau tidak ada sama sekali maka dapat dilengkapi dan dibuktikan dengan surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik oleh yang bersangkutan. Itikad baik tersebut terdiri dari kenyataan secara fisik menguasai, menggunakan, memanfaatkan dan memelihara tanah secara turun temurun dalam waktu tertentu dan/atau memperoleh dengan cara tidak

melanggar peraturan perundang-undangan. Hal ini telah dipenuhi oleh pemohon hak atas tanah dalam kegiatan PTSL yang ditandatangani oleh 2 orang saksi dan diketahui kepala desa. Hal ini sudah cukup untuk proses pendaftaran tanahnya dengan melalui pengakuan hak.

Misalnya di Kabupaten Kupang, proses pelepasan hak dari ketua adat dikenal dengan tradisi “okok mamak” atau “sirih pinang” yang berisi sirih, pinang, tembakau, kapur dan uang (ala kadarnya) dimasukkan dalam sebuah wadah yang bermakna okok mamak: Pinang adalah daging, sirih adalah tulang, tembakau adalah urat nadi. Dengan ditambah kapur dan kalau dimakan akan seperti keluar darah. Uang berarti emas. Hal ini dapat dimaknai bahwa okok mamak adalah sesuai yang sakral, dan kekuatannya melebihi surat. Okok mamak merupakan perjanjian emas yang harus dilaksanakan sepenuh hati, jiwa, raga dan harus ditepati sehingga nyawa taruhannya dengan digambarkan dengan keluarnya darah dari mulut setelah memakan sirih dan inang tersebut. Okok mamak pertama sebagai ungkapan dan niat meminta tanah dari pemangku adat. Setelah proses tradisi ritual dilakukan, kemudian dibuatkan surat penyerahan hak.

Berdasarkan kenyataan diatas, dengan adanya pendaftaran tanah tersebut secara alamiah kepemilikan bersama tersebut semakin lama semakin menyempit (mungskret) akibat proses individualisasi pemilikan tanah. Apalagi hak-hak individu yang sifatnya keperdataan, sekalipun sebenarnya pada awalnya berasal dari hak adat yang bersifat hak bersama semacam hak ulayat atau hak-hak adat yang serupa dengan itu dan sangat kecil kemungkinannya kembali menjadi hak-hak yang bersifat komunal.⁹

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa: Pertama, Pendaftaran tanah ulayat (suku) di Provinsi Nusa Tenggara Timur khususnya di Kabupaten Kupang melalui proses pemberian hak; Kedua, Salah satu berkas pembuktian hak dengan adanya surat pernyataan penyerahan hak dari tuan tanah/kepala suku kepada orang yang akan mengajukan permohonan hak atas tanah di hadapan kepala desa; ketiga, Proses

⁹ Mhd.Yamin Lubis & Abd. Rahim Lubis (2012). *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 96

penyerahan hak tersebut didahului dengan tradisi “Okok Mamak” atau sirih pinang untuk mendapatkan tanah dari ketua adat di daerah yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Kesimpulan Hasil Symposium Terbatas Persoalan Tanah Suku di Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur, Tanggal 15 Mei s/d 20 Mei 1972 di Kupang.
- Lubis, Mhd.Yamin dan Abd. Rahim Lubis (2012).*Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju
- Harsono, Boedi. (2003). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm.185-186
- Mujiburohman, Dian Aries. (2018). “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)” *Bhumi* Vol. 4 No. 1, Mei 2018, hlm. 89. (DOI: dx.doi.org/10.31292/jb.v4i1.217)
- Sembiring, Julius. (2018). *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*. Yogyakarta: STPN Press.
- Soekanto, Soerjono. (2001). *Meninjau Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sumardjono, Maria SW. (2019). *Pengakuan Hak Ulayat Yang Akomodatif*. Makalah disampaikan sebagai Pengantar FGD “Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Penakuan dan Pendaftarannya”, FH UGM, Yogyakarta.

PENERAPAN *FIT-FOR-PURPOSE APPROACH* UNTUK PENGELOLAAN TANAH ADAT/ ULAYAT DI PROVINSI SUMATERA BARAT

[Ferdy Nugraha 1]¹, [Mohammad Fajar Hidayat 2]²

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: ferdy.nugraha25@gmail.com, mfh1114@gmail.com

Abstrak: Kepastian hukum terhadap tanah adat/ ulayat di Provinsi Sumatera Barat merupakan suatu yang sangat penting bagi masyarakat Minangkabau. Hal ini disebabkan sebagian besar masyarakat Minangkabau melaksanakan berbagai kegiatan di atas tanah adat/ ulayat. Masalah timbul dimana saat ini jumlah tanah adat/ ulayat di Sumatera Barat belum teridentifikasi secara pasti jumlahnya dan semakin hari semakin berkurang nilai, jumlah dan keberadaannya. Perlu dilakukan model pemetaan untuk mengidentifikasi jumlah tanah adat/ulayat di Sumatera Barat dimulai dari wilayah administrasi terkecil yaitu nagari/ kelurahan secara lengkap. Adanya pemetaan nagari/ kelurahan secara lengkap merupakan sebuah solusi bagi pemerintah dalam untuk dapat mengetahui jumlah tanah adat/ ulayat yang ada sehingga kedepannya dapat dijadikan acuan untuk mengambil kebijakan dalam bidang pertanahan pada tanah adat/ ulayat. Adapun metode penelitian yang digunakan dengan mendeskripsikan penerapan konsep *fit-for-purpose approach* ke dalam tanah adat/ ulayat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendekatan *fit-for-purpose approach* untuk pengelolaan tanah adat/ ulayat di Sumatera Barat dapat diterapkan dengan cara membangun tiga kerangka dasar yaitu, kerangka spasial, kerangka hukum, dan kerangka kelembagaan. Setelah objek dan subjek tanah adat/ ulayat ditetapkan, kemudian pemerintah daerah dan lembaga adat bersinergi untuk menguatkan eksistensi tanah adat/ ulayat tersebut melalui penataan akses dengan penguatan ekonomi masyarakat adat/ ulayat.

Kata Kunci: Tanah Adat/ Ulayat, *Fit-For-Purpose Approach*, Penataan Akses.

A. Pendahuluan

“*Indak ado tanah nan dak batuan*”. Begitulah pepatah adat Minangkabau mengatakan bahwasanya seluruh tanah di Minangkabau di Provinsi Sumatera Barat ada pemiliknya. Tanah sangat penting untuk pembangunan sosial-ekonomi masyarakat dan bangsa karena hampir semua aktivitas manusia berlangsung di tanah (Kemp, 2015). Begitupun tanah adat/ ulayat di Minangkabau, karena mayoritas masyarakat di Minangkabau melaksanakan aktifitasnya di atas tanah adat/ ulayat. Penguasaan tanah di Minangkabau terbagi menjadi dua yaitu secara komunal dan individu.

¹ Alamat korespondensi: ferdy.nugraha25@gmail.com.

² mfh1114@gmail.com.

Komunal adalah kepemilikan bersama yang terdiri atas suku-suku yang dipimpin oleh ketua adat atau yang disebut *ninik mamak/ datuak*. Adapun kepemilikan secara individu merupakan sebuah proses dari pelepasan hak komunal menjadi hak milik pribadi. Namun proses tersebut menyebabkan semakin berkurangnya jumlah tanah adat/ ulayat yang ada.

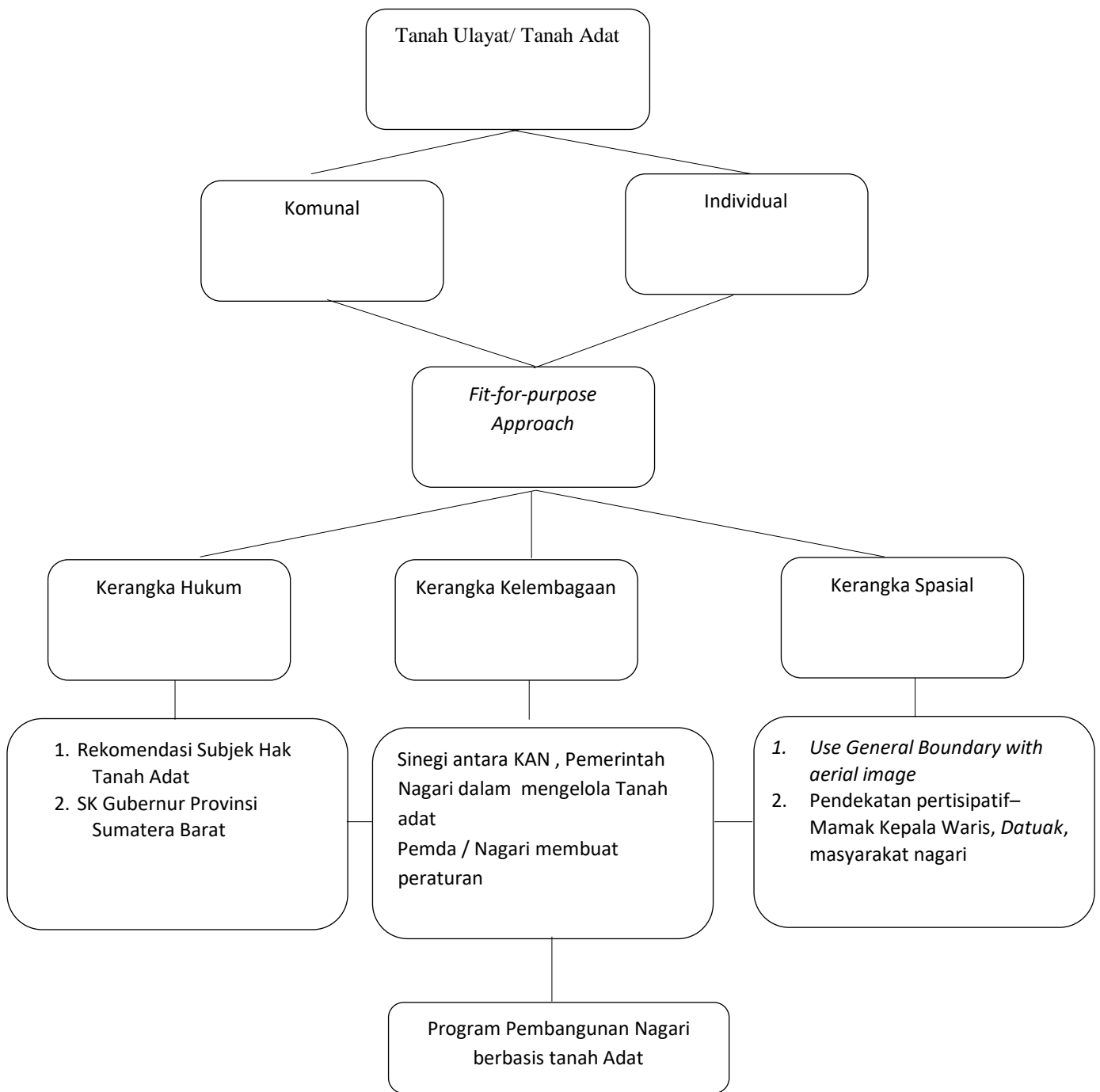
Keberadaan tanah adat/ ulayat berbanding terbalik dengan tingkat modernitas penduduk dalam wilayah tersebut. Semakin maju dan bebas penduduk dalam pengelolaan tanahnya maka hak perseorangan akan semakin kuat sehingga hak adat semakin melemah. Hal ini juga disampaikan oleh Sembiring (2018) pembangunan infrastruktur menyebabkan eksistensi tanah adat semakin berkurang. Belum diketahuinya jumlah tanah adat di Minangkabau secara pasti menyebabkan pemerintah mengalami kesulitan dalam mengambil kebijakan pertanahan serta kebijakan lainnya yang berhubungan dengan tanah adat/ ulayat.

Pengelolaan tanah adat merupakan suatu hal yang sangat diperlukan agar kedepannya eksistensi tanah adat/ ulayat tetap ada di Sumatera Barat. Masalah timbul dimana saat ini jumlah tanah adat/ ulayat di Sumatera Barat belum teridentifikasi secara pasti jumlahnya dan semakin hari semakin berkurang eksistensinya. Hal ini dikarenakan Kebijakan dan sikap pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan sering secara sistematis menghancurkan kebudayaan masyarakat adat yang kehidupannya sangat tergantung dalam tanah ulayat (Utomo dalam Sembiring 2018).

Kebijakan pembangunan yang semata-mata berorientasi dan mengejar pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan paradigma pembangunan yang berbasis pemerintah melalui dukungan instrument hukum yang bercorak represif, pada akhirnya akan menimbulkan ongkos pembangunan (*cost of development*) yang sangat mahal, tidak hanya ongkos ekologi (*ecological cost*) berupa kerusakan sumber-daya alam dan pencemran lingkungan hidup dan ongkos ekonomi (*economical cost*) berupa hilangnya sumber-sumber masyarakat adat, melainkan juga ongkos social budaya (*social and cultural cost*) berupa kerusakan tatanan sosial dan kebudayaan masyarakat adat (Utomo dalam Sembiring 2018).

Adapun dalam penelitian ini akan mengkaji bagaimana cara agar tanah adat/ ulayat di Sumatera Barat dapat teridentifikasi dengan penerapan *fit-for-purpose approach* berdasarkan dengan kearifan lokal yang ada di wilayah Sumatera Barat. *Fit-for-purpose approach* merupakan sebuah pendekatan dalam mengambil sebuah kebijakan yang sesuai dengan kondisi di wilayah penerapannya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana cara penerapan *fit-for-purpose approach* ini di wilayah Sumatera Barat. *Fit-for-purpose approach* ini awalnya merupakan sebuah gagasan dunia dalam rangka menyelesaikan administrasi pertanahan di negara berkembang yang di motori oleh Profesor Enemark dengan cara memberikan sebuah cara pandang baru dalam pengelolaan administrasi pertanahan yang berbeda dengan metode konvensional selama ini. Pendekatan metode baru ini lebih menekankan pada terpenuhinya data kadaster secara lengkap, sehingga tujuan mulia administrasi pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah bisa dinikmati oleh seluruh warga negara (Martono, 2018).

Fit-for-purpose approach yang dimaksud dalam penulisan ini adalah sebuah pendekatan tentang bagaimana cara agar tanah adat/ ulayat di provinsi Sumatera Barat dapat teridentifikasi melalui mekanisme pendaftaran tanah dan penentuan subjek tanah ulayat/ adat serta peningkatan peran pemerintahan Nagari sebagai pengelola tanah adat/ ulayat. Metode penelitian yang digunakan adalah dengan cara mendeskripsikan peluang-peluang yang ada dengan diterapkannya *fit-for-purpose approach ini*. Berdasarkan penjelasan diatas secara singkat penulis merangkai sebuah kerangka konseptual tentang penerapan *fit-for-purpose approach* untuk tanah adat/ ulayat di Sumatera Barat.



Gambar.1 Kerangka Penerapan *Fit-for-purpose Approach* di Sumatera Barat

Berdasarkan Gambar.1 diatas bahwa penerapan *fit-for-purpose approach* untuk tanah adat di Sumatera Barat memiliki tiga kerangka dasar yang harus dimiliki yaitu :

kerangka spasial, kerangka hukum dan kerangka kelembagaan. Adapun penjelasan mengenai ketiga kerangka tersebut akan penulis jelaskan pada bab selanjutnya.

B. Membangun Nagari Berbasis Tanah Adat/ Ulayat Sumatera Barat

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria dan Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah hak ulayat Masyarakat Hukum Adat, tanah adat/ ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Sedangkan didalam Peraturan Daerah nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, tanah ulayat merupakan bidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat. Yang menjadi dasar penguasaan tanah ulayat tersebut adalah hak ulayat adalah hak penguasaan dan hak milik atas bidang tanah beserta kekayaan alam yang ada di atasnya dan di dalamnya dikuasai secara kolektif oleh masyarakat hukum adat di propinsi Sumatera Barat.

Secara umum struktur tanah ulayat/ adat di Minangkabau dapat diuraikan sebagai berikut: 1) Tanah Ulayat Nagari: Yaitu tanah hutan yang berada di sekitar Nagari yang bersangkutan baik yang belum maupun yang sudah dimanfaatkan seperti: Kolam, pasar, gelanggang pemedan, medan na bapaneh dan lain-lain, yang dikuasai secara adat oleh dan dalam pengawasan Nagari serta dipergunakan untuk umum; 2) Tanah Ulayat Suku: Yaitu tanah yang dikuasai oleh suatu suku dalam suatu nagari, dimana hanya anggota suku yang bersangkutan sajalah yang dpat mempergunakan dan memperoleh tanah tersebut; 3) Tanah Ulayat Kaum: Yaitu Tanah yang dimiliki oleh suatu kaum dan merupakan milik bersama dari seluruh anggota kaum yang diperoleh seacara turun temurun menurut keturunan ibu, dengan pengawasannya berada pada Mamak Kepala Waris yang dikenal dengan istilah pusako tinggi (tambilang basi); 4) Tanah Pusako Rendah: Yaitu Tanah yang diperoleh seseorang/keluarga melalui jual beli, hibah, pemberian menurut adat. Dengan kata lain perolehannya melalui/dari harta pencarian (tambilang ameh) seseorang /Keluarga itu sendiri.

1. Permasalahan Tanah Adat/ Ulayat di Sumatera Barat

Beberapa pertanyaan muncul bagaimana sampai saat ini sering terjadi sengketa antar suku/ kaum dalam memperebutkan tanah yang didiaminya? Bagaimana penetapan batas selama ini yang dilakukan antar suku/kaum yang terjadi? Berikut akan penulis jabarkan beberapa permasalahan yang terjadi di Sumatera Barat berdasarkan laporan dari tiap-tiap kantor pertanahan di Sumatera Barat salah satunya yaitu sulitnya menerapkan asas kontradiktur delimitasi karena tanah ulayat memiliki batas yang ditunjukkan dengan batas alam (Kantor Pertanahan Kabupaten Solok, 2019).

Asas kontradiktur delimitasi berhubungan dengan penetapan batas dan merupakan bagian yang sangat penting dalam proses pendaftaran tanah. Arianto, 2016, 5). Batas tanah ulayat/ adat di Sumatera Barat jarang sekali memiliki batas yang pasti atau ditandai dengan sebuah tanda batas berupa monumen/ tugu. Dahulunya kesepakatan terjadi dengan batas yang ditandai kenampakan alami seperti sungai, tanaman bambu, tanaman pinang dll. Atas dasar saling percaya tiap-tiap kaum tidak mempermasalahkan jika tanda batas ini berubah/ mengalami pergeseran. Namun yang menjadi permasalahan sebenarnya ketika akan ditetapkan kembali batas tersebut dengan diberi tanda batas timbul lah sebuah konflik baru, yaitu saling klaim antar suku/ kaum atas batas tersebut. Masing-masing suku/kaum memiliki argumen sendiri berdasarkan sejarah atau cerita-cerita para *ninik mamak* terdahulu. Hal ini tentunya memperlambat dalam proses identifikasi tanah adat jika dilaksanakan dengan cara konvensional. Perlunya sebuah pendekatan baru agar identifikasi tanah adat dapat berjalan tanpa menimbulkan permasalahan yang menghambat proses tersebut.

2. Identifikasi Tanah Adat/ Ulayat di Sumatera Barat dengan *Fit-For-Purpose Approach*

Jumlah tanah adat di Sumatera Barat hingga saat ini belum dapat teridentifikasi secara pasti. Berdasarkan permasalahan yang terjadi maka penulis mencoba untuk menerapkan sebuah pendekatan berdasarkan *fit-for-purpose approach*. Model

pemetaan yang digunakan adalah dengan menggunakan foto udara/ citra satelit resolusi tinggi (CSRT) untuk mengidentifikasi batas-batas wilayah adat, dan batas bidang tanah tiap tiap kaum dengan prinsip *general boundary*.

Menurut Suhattanto (2016, 158) Penggunaan *general boundary* lebih bisa diimplementasikan daripada melakukan pengukuran secara teristris yang mahal. Hal tersebut dikarenakan tanah adat biasanya relatif luas dan terletak pada daerah-daerah yang sulit dijangkau. Disamping itu kesepakatan batas dapat lebih mudah dilakukan karena dapat langsung menghadirkan pemuka adat setempat yang mengetahui secara persis kondisi alam batas-batas tanahnya pada satu waktu dengan sarana foto udara/ citra satelit yang sudah dicetak. Penerapan prinsip *general boundary* juga pernah diterapkan beberapa negara di Afrika salah satunya adalah Namibia yang berhasil memetakan seluruh tanah adatnya dengan menerapkan prinsip *general boundary* dengan media foto udara/ CSRT (Mauliandi, 2017).

Adapun dalam hal penetapan batas dapat tetap dilaksanakan di lapangan dengan menerapkan metode partisipatif masyarakat yang menghadirkan ninik mamak, mamak kepala waris serta masyarakat yang tahu seluk beluk batas wilayah dan bidang tanahnya. Sehingga dengan metode diharapkan mengurangi konflik yang terjadi dalam hal penetapan batas. Selanjutnya setelah wilayah dan bidang-bidang tanah adat/ulayat dapat teridentifikasi dilakukan penentuan subjek/ pemilik tanah tersebut.

3. Subjek Hak Tanah Adat/ Ulayat di Sumatera Barat berdasarkan Suku dan Nagari

Pemberian subjek hak tanah ulayat/ adat sering menjadi sebuah kendala dalam hal representasi dalam pencantuman nama. Hal ini juga dijelaskan dalam beberapa permasalahan yang dihadapi oleh kantor pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Sumatera Barat. Salah satu penyebabnya adalah adanya kekhawatiran dari mamak kepala waris apabila tanah sudah bersertipikat akan hilang kontrol atau pengaruh dan kewenangan ninik mamak atas tanah serta kewenangan mamak di mata anak kemenakannya (Kantor Pertanahan Kota Padang Panjang, 2019). Adapun jika

subjek hak direpresentasikan sebuah nama misalnya nama terang mamak kepala waris akan mengalami penolakan dari kaum, karena akan dikhawatirkan tanah yang sudah terdaftar dan bersertipikat tersebut digunakan untuk kepentingan pribadi mamak kepala waris dan keluarganya.

Berdasarkan masalah tersebut salah satu saran dari penulis adalah untuk pencantuman nama subjek hak ulayat/ adat atas nama suku dan nagari tempat tanah tersebut berada. Adapun alasannya pencantuman nama suku dan lokasi karena tiap-tiap suku tersebar di setiap nagari. Misalnya suku *Guci* tersebar di Nagari Sumani, Nagari Salimpaung, Nagari Salido dll. Penetapan subjek hak atas nama suku dan nagari bisa ditetapkan melalui peraturan daerah Provinsi Sumatera Barat. Hal ini juga dilaksanakan di beberapa daerah di Indonesia, seperti di Provinsi Banten yang menerapkan Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2001 Tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy.

Selain itu Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali juga menetapkan subjek hak ulayat/adat adalah desa adat tersebut. Penerapan subjek hak ulayat/ adat merupakan penerapan *fit-for-purpose approach* dimana setiap *tenure* (kepemilikan) diakui haknya dan akan meningkat secara bertahap dari *informal land rights* menjadi *formal rights* (Enemark, 2017).

4. Penguatan Lembaga Adat dan Stakeholder Dalam Pengelolaan Tanah Adat/ Ulayat

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 (Perda No. 7 Tahun 2018) menjelaskan bahwa peran Kerapatan Adat Nagari (KAN) mempunyai tugas diantaranya: *Pertama*, melakukan perencanaan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan nagari; *Kedua*, membuat peraturan nagari dengan pemerintah nagari, *Ketiga*, menyalurkan aspirasi masyarakat Nagari; *Keempat*, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan adat istiadat dan budaya Nagari; *Kelima*, melestarikan nilai-nilai adat dan budaya sesuai Adat Salingka Nagari. Agar eksistensi peran KAN terbentuk dalam pembangunan nagari yang mengikuti perubahan zaman terutama dalam era globalisasi, diperlukan dukungan pemerintah

daerah dan nagari untuk menempatkan kelembagaan KAN secara normatif formal yang lebih berfungsi dalam sistem pemerintahan dan pembangunan nagari (Afadarma 2010).

Menurut Pasal 10 Perda No. 7 Tahun 2018 Peran pemerintah nagari sesuai dengan mempunyai tugas menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, pelayanan publik, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat nagari. Selain kedua kelembagaan nagari di atas, ada satu lagi yaitu Peradilan Adat Nagari yang mempunyai peran menyelesaikan sengketa dan perkara adat melalui masyawarah adat dan emberikan sanksi adat kepada anggota masyarakat yang melanggar hukum adat.

Ketiga kelembagaan nagari ini sejauh ini sudah sangat baik dalam menyelenggarakan pemerintahan di nagari. Namun yang menjadi permasalahan disini adalah masalah tanah ulayat belum terselesaikan dan bahkan terpetakan di Sumatera Barat. Salah satu penyebabnya karena saling klaim batas tanah ulayat dan musyawarah antar nagari blm menemukan titik temu. Pemerintah Daerah dan Pemerintah Provinsi dan Kementerian ATR/BPN disini mempunyai peran besar dalam menyelesaikan ini. Selain itu, perlahan tanah adat juga mulai tergerus baik dalam eksistensi maupun bentuknya di Sumatera Barat.

Menurut Mochtar Naim (1978) menjelaskan bahwa sistem ekonomi dan sosial yang terjadi saat ini telah mengakibatkan tanah ulayat di seluruh daerah di Indonesia berubah, dari komunalisme ke individualisme dan dari kolektivisme ke kapitalisme. Secara khusus di Sumatera Barat sejumlah ada sejumlah faktor yang kelihatannya berjalan seiring dan saling tunjang menunjang antara sesamanya, yang kesemuanya turut mempercepat ke arah terlikuidasinya tanah ulayat itu. Faktor-faktor tersebut adalah desakan kependudukan, tuntutan pembangunan khususnya usaha perkebunan, keharusan pernsertifikatan melalui UUPA dan Prona dengan target-target dan prioritas tertentu dan faktor ninik mamak para pemangku adat (Sembiring 2018, 147).

Selain faktor diatas ada faktor lagi yaitu karena eksklusi yang artinya situasi dimana orang berada dalam situasi tidak mempunyai akses pada tanah, atau situasi

yang mana tanah dikuasai dalam bentuk kepemilikan pribadi yang mengakibatkan orang miskin terusir dari tanahnya oleh atau atas nama orang yang berkuasa. Kondisi dan proses eksklusi tercipta dari interaksi empat kekuasaan yaitu: regulasi, kekuatan, pasar dan legitimasi/pengabsahan. Contoh nyata diantaranya seperti program pemerintah sertifikasi tanah, proses penguasaan atau penggarapan tanah (sewa, jual beli, gadai tanah, bagi hasil, kredit dan hutang piutang) dan konversi lahan (Hall, Hirsch & Li 2011).

Tulisan ini mencoba memberikan gambaran pengelolaan tanah adat dengan mekanisme *Fit-for-purpose Approach* untuk penataan asetnya sedangkan untuk penataan akses melalui mekanisme pemberdayaan yang kesemuanya itu bertujuan untuk melindungi eksistensi hak ulayat itu sendiri. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 (Perpres 86 Tahun 2018) tentang Reforma Agraria menjelaskan penataan aset dan penataan akses ini.

Penataan aset adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan tanah. Penataan akses adalah pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada Subjek Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan tanah yang disebut juga pemberdayaan masyarakat.

Mekanisme penataan aset yang dapat dipakai di Sumatera Barat yaitu pemberdayaan masyarakat. Penataan aset ini mulai dari pemetaan sosial, peningkatan kapasitas kelembagaan, peningkatan ketrampilan, pendampingan usaha, fasilitasi akses permodalan, fasilitasi pemasaran, dan penyediaan infrastruktur pendukung seperti basis data maupun informasi komoditas.

Harapan kombinasi kedua mekanisme ini diantaranya: 1) menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; 2) menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan; memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi. Perbaikan secara ekonomi secara tidak langsung mengurangi potensi kehilangan tanah ulayat yang dijual oleh masyarakat adatnya dan mengurangi

dampak eksklusif di dalamnya karena secara adat dilindungi secara hukum dan diberdayakan secara ekonomi. Lebih daripada itu, tanah ulayat/adat merupakan sarana pembangunan, sedangkan masyarakat hukum adat dan pemerintahan adat dijadikan sebagai subjek pembangunan yang aktif untuk melakukan pembangunan berbasis *bottom up* dengan didukung oleh pemerintah daerah itu sendiri.

Penataan akses ini berjalan setelah penyusunan kerangka spasial dengan pendekatan *Fit-for-purpose* telah dilaksanakan. Program ini merupakan satu kesatuan bukan merupakan dua program yang berjalan sendiri-sendiri. Setelah peta subjek hasil pendekatan *Fit-for-purpose* terpetakan semua barulah ini bisa dilaksanakan dengan dengan kerjasama antar pemerintahan nagari, pemerintahan daerah, pemerintah provinsi dan Kantor Pertanahan di Sumatera Barat.

Penataan akses ini di setiap daerah di Sumatera Barat berbeda-beda program yang dilakukan. Hal itu dikarenakan menyesuaikan dengan potensi daerah yang mempunyai daya saing dan nilai jual untuk peningkatan ekonomi adat tersebut. Stakeholder terkait dapat diupayakan untuk berpartisipasi di dalamnya atau dengankata lain diberikan ruang penataan akses ini. Keterlibatan stakeholder dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, pasca pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Stakeholder yang akan terlibat di sini mulai dari pemerintahan nagari, pemerintah daerah, pemerintah provinsi tapi didukung dengan partisipasi masyarakat hukum adat yang maksimal sebagai basis program ini.

Pemerintah Daerah yang dapat terlibat dalam desain ini mulai dari Dinas Sosial, Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Dinas Pertanian, Bank Nagari dan Kantor Pertanahan di daerah setempat. Sinergi stakeholder ini sangat dibutuhkan agar tidak tumpang tindih kebijakan pembangunan untuk nagari dan kebijakan tersebut bisa berjalan beriringan sesuai kebutuhan masyarakat adat itu sendiri.

C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan Identifikasi Tanah Ulayat/ Adat di Minangkabau dapat dilaksanakan dengan *fit-for-*

purpose approach, yang mengacu pada pengaturan tiga (3) kerangka utama yaitu : 1) Kerangka spasial dengan menggunakan prinsip *general boundary* untuk identifikasi tanah adat/ ulayat menggunakan media foto udara/ CSRT serta hadirnya partisipasi dari pemangku adat dan masyarakat-masyarakat nagari; 2) Kerangka hukum dengan menentukan subjek Hak Adat/ Ulayat dengan menggunakan keputusan dari pemerintah (Perda); 3) Kerangka kelembagaan dengan penguatan peran lembaga adat dan pemerintah daerah untuk melindungi akses terhadap tanah ulayat yaitu dengan penguatan ekonomi melalui penataan akses yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait.

D. Saran

Adapun saran dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Eksistensi tanah adat/ ulayat tidak semua bisa dikonversi hak-haknya yang ada di UUPA. Pemerintah harus melakukan klasifikasi hubungan subjek dan objeknya secara jelas,
2. Pemerintah hendaknya memprioritaskan pemetaan tanah adat/ ulayat berdasarkan dengan metode yang sederhana serta didukung dengan partisipasi yang kuat dari masyarakat,
3. Setelah objek dan subjek tanah adat/ ulayat jelas dan terpetakan maka untuk melindungi akses terhadap tanah ulayat yaitu dengan penguatan ekonomi melalui penataan akses yang dilakukan oleh *stakeholder* (dinas sosial, dinas koperasi dan usaha mikro kecil menengah, dinas pertanian serta dinas-dinas terkait lainnya).

DAFTAR PUSTAKA

- Afadarma, R, 2010, 'Peranan Ketua Adat dan Kerapatan Adat Nagari dalam Penyelesaian Sengketa Harta Pusaka Tinggi di Nagari Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat', Tesis pada Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro.
- Arianto, T, 2016, Alat Bukti Letak Batas Bidang Tanah Yang Mempunyai Kepastian Hukum, *Seminar Nasional Asas Contradicture Delimitatie Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Mencari Alternatif - Solusi)*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Enemark, S, McLaren, R & L. C 2016, *Fit-For-Purpose land administration guiding principles for country implementation*, UN-Habitat.
- Fuseini, I and Kemp, J, 2015, *A review of spatial planning in Ghana's socio-economic development trajectory: A sustainable development perspective*. Land Use Policy 47 (2015) 309-320. Elsevier.
- Hall, D, Hirsch, P & Li, TM 2011, *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*, Penerjemah Ahmad Nashih Luthfi, National University of Singapore, Singapore.
- Kantor Pertanahan Kabupaten Solok, 2019, Permasalahan pendaftaran tanah adat/ ulayat melalui pendaftaran tanah secara sporadis dan sistematis di Kota Kabupaten Solok, Solok.
- Kantor Pertanahan Kota Padang Panjang, 2019, Permasalahan pendaftaran tanah adat/ ulayat melalui pendaftaran tanah secara sporadis dan sistematis di Kota Padang Panjang, Padang Panjang.
- Martono, DB 2018, 'Fit-For-Purpose = IP4T Partisipatif + PTSL', *Prosiding Seminar Nasional : Menciptakan strategi untuk bersinergi menyongsong PTSL 2019*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Mauliandi, WS 2017, 'Implementasi Penggunaan *General Boundaries* dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia', *Skripsi* pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Naim, M, 1978, "Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini", Makalah disampaikan dalam *Simposium Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*

di Banjarmasin. Kerjasama Universitas Lambung Mangkurat, Pemda Tingkat I Kalimantan Selatan dan BPHN.

Sembiring, J, 2018, *Dinamika Pengaturan Dan Permasalahan Tanah Ulayat.* Yogyakarta : STPN PRESS.

Suhattanto, MA, Suharno, & Budhiawan, H, 2016, *Evaluasi proses pendaftaran tanah dalam rangka percepatan pendafaran tanah,* Yogyakarta: STPN PRESS.

Peraturan Perundang-undangan:

Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat, 2008, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, Pemda Sumatera Barat : Padang.

Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat, 2018, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari, Pemda Sumatera Barat : Padang.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat.

**MEKANISME PENDAFTARAN TANAH SISTEMTIS LENGKAP (PTSL)
MENGUNAKAN TIGA PILAR KEKERABATAN DI KABUPATEN KARO, PROVINSI
SUMATERA UTARA**

[Wahyuni]¹, [Sutaryono]²
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Abstrak: Upaya menjamin kualitas data yuridis dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap selama ini dilakukan dengan cara melibatkan Pemerintah Desa/Kelurahan atau Aparat/Perabot untuk mengidentifikasi pemilik bidang tanah dan menentukan batas bidang. Hal ini dapat dilaksanakan di Pulau Jawa oleh karena di masa lalu sudah pernah dilaksanakan administrasi pertanahan baik dalam kerangka legal maupun fiscal, sehingga sedikit banyak Desa/Kelurahan telah mempunyai informasi pertanahan yang dapat dijadikan pijakan. Tidak demikian dengan wilayah-wilayah di luar Pulau Jawa yang sebagian besar tidak mempunyai informasi pertanahan dan didominasi oleh tanah-tanah adat. Penjaminan kualitas ini sangat penting mengingat besarnya potensi sengketa tanah pasca pelaksanaan PTSL, meskipun belum ada pengaturan yang jelas tentang penjaminan kualitas data yuridis. Upaya validasi subyek hak atas tanah sangat diperlukan khususnya untuk daerah-daerah yang didominasi dengan tanah adat. Perlu ditelusuri system nilai dalam penguasaan tanah yang dianut oleh masyarakat hukum adat setempat. Mekanisme pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Karo yang didominasi tanah adat dilaksanakan dengan melakukan validasi untuk memastikan subyek hak atas tanah dengan melibatkan 3 pilar dalam adat Karo yaitu: (1) Kalim Bubu; (2) Semboyak atau Senina; (3) Anak Beruk. Keterlibatan 3 pilar ini diharapkan dapat meminimalkan sengketa pasca pelaksanaan pendaftaran tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses validasi data yuridis dengan menggunakan system kekerabatan yang berlaku pada masyarakat Kabupaten Karo. Penelitian menggunakan metode studi pustakan dengan analisis secara deskriptif kualitatif

Kata Kunci: ptsl, kualitas, tanah adat

A. Pendahuluan

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL telah menjadi program strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional selama 4 tahun terakhir. PTSL sendiri merupakan strategi percepatan penyelesaian pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria atau UUPA. Hakikatnya pendaftaran tanah dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum kepemilikan warga negara Republik Indonesia atas tanahnya. Jaminan kepastian hukum hak atas tanah menjadi salah satu tujuan dalam pembangunan pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) di bidang Pertanahan 2015-2019. Percepatan

¹ wahyuniwidigdo@stpn.ac.id.

² sutaryono@stpn.ac.id

pendaftaran tanah menjadi jawaban atas tuntutan hadirnya negara dalam memberikan kepastian hak atas tanah.

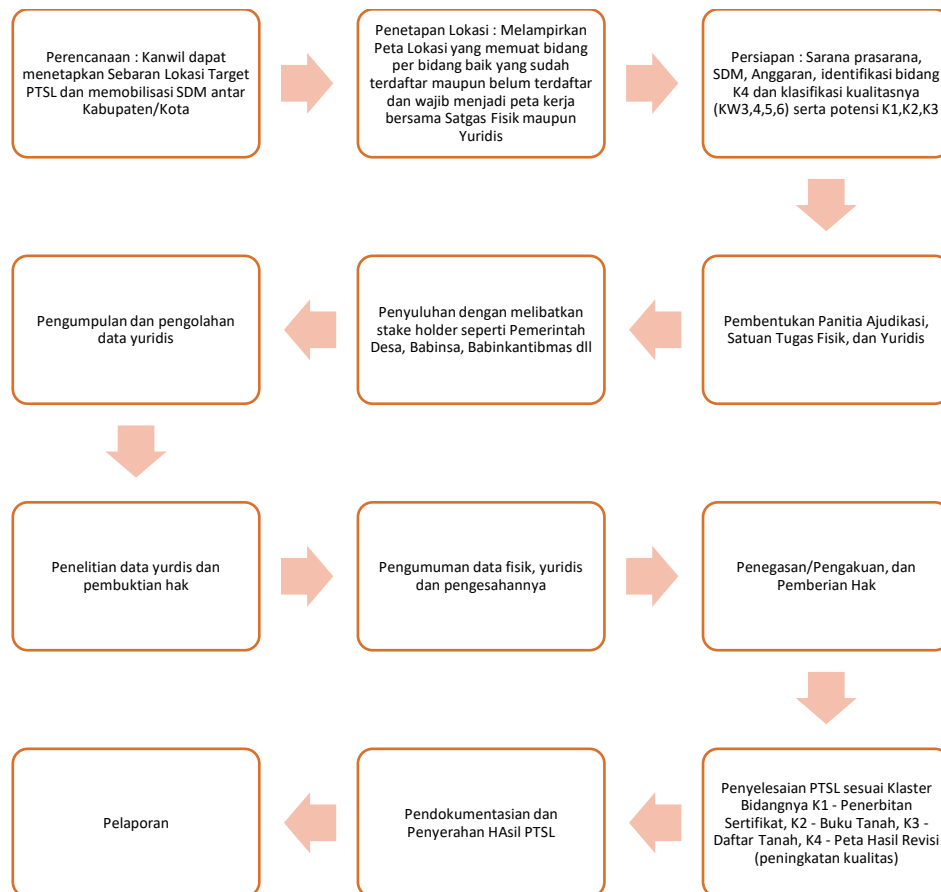
Pemerintah Republik Indonesia telah meluncurkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang dimaksudkan untuk mengakselerasi percepatan pendaftaran tanah yang diperkirakan kurang lebih 500.000 sertipikat per tahun, sementara pertumbuhan bidang tanah lebih dari 1 juta bidang per tahun (Van der Eng, 2016)

Akselerasi ini diperlukan bukan hanya dimaksudkan untuk untuk memetakan bidang tanah seluruh Indonesia saja, namun juga diharapkan mampu meminimalkan sengketa Target pendaftaran tanah adalah menyelesaikan pendaftaran tanah sebanyak kurang lebih 60 juta bidang dan harus selesai pada tahun 2025. (Wibowo, 2019)

Salah satu hal yang sering menjadi perhatian dalam hal percepatan pendaftaran tanah adalah masalah kualitas baik kualitas fisik maupun yuridis. Dalam hal ini kualitas dari subyek dan obyek PTSL. Ketidaktepatan dalam mengidentifikasi subyek, obyek, serta hubungan hukum antara subyek dan obyek PTSL akan menyebabkan tidak tercapainya kepastian hukum itu sendiri yang justru menjadi tujuan utama pendaftaran tanah. Untuk menemukenali subyek hak atas tanah dilakukan dengan menganalisis riwayat tanahnya. Dalam petunjuk teknis PTSL tentang pengumpulan data pertanahan sebagai bahan awal melakukan analisis riwayat tanah dilakukan dengan melibatkan Desa. Namun demikian untuk daerah-daerah yang masih mempunyai kearifan local yang sangat kuat hal demikian tidak dapat dilaksanakan. Kabupaten Karo yang terdiri dari 18 Kecamatan dan 268 Desa dan Kelurahan didominasi oleh tanah adat. Masyarakat Karo mempunyai system kekerabatan yang dikenal sebagai 3 (tiga pilar) kekerabatan yaitu Kalim Bubu, Senina, dan Anak Beruk. Untuk memastikan bahwa subyek Hak Atas Tanah benar-benar orang yang memiliki tanah maka digunakan 3 pilar system kekerabatan tersebut.. Bagaimana proses menentukan subyek Hak Atas Tanah dengan menggunakan 3 (tiga) pilar kekerabatan tersebut, akan menjadi khasanah pembelajaran tersendiri khususnya dalam menentukan atau menemukenali subyek hak atas tanah dalam proses pendaftaran tanah sistematis lengkap. Penelitian dilaksanakan dengan menggunakan metode studi pustaka untuk mengetahui bagaimana system kekerabatan masyarakat Karo, dan konsep tata laksana Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Kajian dilakukan dengan

menelaah penelitian mengenai kekerabatan dalam masyarakat Karo, dan pelaksanaan PTSL menggunakan kearifan lokal untuk menjamin kualitas identifikasi Subyek Hak Atas Tanahnya serta mempelajari peraturan perundangan mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Tata Laksana PTSL sesuai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 jo Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan terakhir diubah dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018 serta Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Yuridis, Nomor 1/JUKNIS-400.HR.01/III/2019 Tahun 2019, PTSL dilaksanakan melalui tahapan sebagai berikut :



Gambar 1. Bagan Alir Tata Laksana PTSL

(Sumber : Abstraksi oleh Penulis dari Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Fisik Nomor, Yuridis dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sietematik Lengkap)

Masyarakat adat karo adalah masyarakat yang berdasarkan system patrilineal yang adalah masyarakat adat menarik garis keturunan hanya dari pihak bapak saja, secara terus menerus keatas. Semua anggota masyarakat adat berasal dari seorang bapak asal yang sama. Masyarakat adat karo menganggap bahwa anak laki-laki adalah penerus marga dari keluarga yang akan melanjutkan keturunan dari ayahnya

Tatanan kehidupan bermasyarakat yang paling utama pada masyarakat Karo adalah marga. Marga merupakan sekelompok orang-orang yang berasal dari keturunan seorang kakek yang sama sama, dan garis keturunan itu dihitung melalui bapak (bersifat patrilineal). Semua anggota dari satu marga memakai satu identitas yang dibubuhkan sesudah nama kecilnya, dan nama marga itu merupakan pertanda bahwa orang-orang yang menggunakannya masih mempunyai kakek yang sama. Masyarakat Karo mengenal lima marga induk, yang dikenal sebagai *merga silima*. (Sitepu & Susilowati, 1961) Seseorang dikatakan orang Karo jika ia memiliki marga atau beru salah satu dari lima marga induk; Karo-Karo, Ginting, Tarigan, Sembiring dan Peranginangin. Dalam ungkapan yang sering dipakai adalah *si lima rakut sitelu tutur si waluh* yang merupakan sendi dari kekerabatan dalam masyarakat Karo. Marga si lima seperti yang telah disebut di atas, ikat nan tiga (kalimbubu, sembuyak, dan anak beru), delapan hubungan kekeluargaan (sembuyak, senina sipemerren, anak beru, anak beru menteri, kalimbubu dan puang kalimbubu). Hubungan kekerabatan inilah yang kemudian dapat digunakan untuk memastikan apakah sebidang tanah benar-benar milik dari subyek PTSL.

Penelitian mengenai mekanisme PTSL untuk Tanah-tanah Adat ini sangat penting dilakukan diberbagai wilayah mengingat keanekaragaman kearifan local yang berlaku dalam system tenurial pada masing-masing daerah di Indonesia ini sangat bervariasi. Legitimasi atas kepemilikan tanah yang dibuktikan dengan sertifikat akan kuat jika mekanisme pendaftaran tanah yang dilakukan mengakomodasi kearifan local tersebut.

Penelitian-penelitian sejenis yang pernah dilakukan antara lain adalah penelitian yang dilakukan oleh Purwaningsih dkk, (2017), mengenai Proses Pendaftaran Tanah

Adat di Minangkabau, Dalam penelitiannya, (Purwaningsih, Ratnawati, & Zulmi, 2017) menyatakan bahwa pembuktian hak atas tanah dalam proses pencaftaran tanah untuk tanah adat di Minangkabau dilakukan dengan mewajibkan subyek hak menyediakan : (1) Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah (sporadik) dari Wali Nagari (untuk hak ulayat kaum); (2) Surat keterangan wali nagari, kepala desa/lurah yang dikuatkan oleh Camat; (3) Surat bukti-bukti lain seperti jual-beli hibah yang ada sebelum PP Nomor 10 tahun 1961 atau sebelum berlakunya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Permenag/KBPN Nomor 3 tahun 1997; (4) Untuk tanah kaum, perlu dilampirkan ranji (silsilah) kaum yang bersangkutan yang dibuat oleh Mamak Kepala Waris, disahkan oleh penghulu suku yang bersangkutan dan oleh ketua KAN setempat dan surat pernyataan pemilikan tanahnya harus mencatumkan nama-nama anggota kaum yang berhak yang sudah dewasa (17 tahun ke atas) pada waktu surat pernyataan itu dibuat. Purwaningsih dkk melakukan analisis tata laksana pendaftaran tanah adat dalam konteks Pendaftaran Tanah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang sedikit berbeda dengan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dimana pengaturan kelengkapan berkas dan evidennya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. .

Penelitian ini membahas bagaimana mekanisme Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan menggunakan 3 pilar system kekerabatan dalam hal pembuktian hak atas tanah.

B. Hasil dan Pembahasan

Pelaksanaan pemeriksaan tanah dengan kerangka PTSL, umumnya kepastian subyek dikuatkan dengan adanya surat pernyataan penguasaan fisik yang diketahui oleh Kepala Desa maupun surat keterangan pemilikan tanah dari Kepala Desa. Untuk desa-desa di wilayah Jawa hal demikian dapat dilaksanakan mengingat di sebagian besar wilayah pulau Jawa pernah diadministrasikan dengan baik pada zaman kolonialisme Belanda. Buku daftar tanah yang dimiliki oleh Desa dapat dijadikan rujukan dalam melakukan validasi subyek hak atas tanah, meskipun ada perbedaan data antara C Desa

dengan kondisi senyatanya di lapangan, karena sudah ada proses peralihan yang sudah tidak lagi terekam dalam administrasi pertanahan desa. Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang sudah tidak lagi dilibatkan dalam proses peralihan hak atas tanah khususnya untuk peralihan karena jual beli menyebabkan Desa kesulitan mengetahui informasi kepemilikan dan penguasaan tanah di wilayahnya. Selain itu pada umumnya warga masyarakat yang tercantum dalam Buku C Desa, sudah tidak sama dengan kondisi pemilikan penguasaan tanah senyatanya karena sudah ada proses pewarisan, maupun hibah yang tidak tercatat pembaharuannya di buku C Desa. Lemahnya administrasi pertanahan tingkat desa untuk desa-desa di luar Jawa juga menyebabkan kendala tersendiri dalam proses pendaftaran tanah sistematis lengkap. Terbatasnya pengetahuan Kepala Desa maupun Lurah atas pemilikan dan penguasaan tanah dalam lingkup desa atau kelurahan, menyebabkan adanya keraguan dalam pelibatan Kepala Desa atau Lurah untuk memastikan pemilikan penguasaan tanah di wilayahnya.

Kabupaten Karo terdiri dari 248 desa serta 10 kelurahan, dengan luas wilayah sebesar 2.127,25 km² dengan penduduk sebanyak kurang lebih 500.000 jiwa dan sebagian besar didominasi oleh tanah adat. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan keberadaan system kekerabatan yang berlaku dalam 5 marga dengan 3 jenis ikatan ini digunakan sebagai salah satu cara pembuktian hak, dengan cara melibatkan kerabat dengan ikatan Kalim Bubu, Senina/Semboyak, maupun Anak Beru sebagai saksi dalam surat pernyataan penguasaan fisik. Sesuai dengan Permen ATR/BPN No. 6 Tahun 2018, salah satu berkas eviden yang harus ada dalam pembuktian hak adalah surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang dikuatkan oleh 2 (dua) orang saksi. Salah satu keuntungan menggunakan system kekerabatan ini untuk menentukan saksi-saksi dalam surat keterangan penguasaan fisik adalah masih kentalnya system kekerabatan ini. Hampir semua keputusan yang menyangkut aspek penting kehidupan dalam masyarakat Karo selalu melibatkan peran Kalim Bubu, Senina/Semboyak, dan Anak Beru ini. Dengan demikian sejauh ini tidak ada masalah yang dikhawatirkan berkembang menjadi sengketa, dengan pelibatan kerabat pemohon dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap untuk tanah-tanah dalam lingkup masyarakat Karo.

C. Kesimpulan

Salah satu cara untuk memastikan Subyek Hak Atas Tanah dalam kerangka Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah dengan menggunakan system tenurial atau kearifan local yang hidup pada masyarakat setempat khususnya unuk wilayah-wilayah yang masih belum pernah tersentuh system administrasi pertanahan yang menyebabkan minimnya data dan informasi subyek, obyek, dan hubungan hukum antara keduanya atau masih didominasi oleh tanah-tanah adat. Dalam proses pelaksanaan pembuktian hak pelibatan terhadap entitas-entitas masyarakat hukum adat, seperti ketua Suku, atau kerabat dapat menjadi solusi untuk pelaksanaan PTSL yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Purwaningsih, P., Ratnawati, L., & Zulmi, H. (2017). Proses Pelaksanaan Pendaftaran Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Minangkabau. *Yustisi*, 4(1).
- Sitepu, R. A., & Susilowati, I. F. (1961). *Eksistensi Ahli Waris Dalam Hukum Adat Batak Karo Di Surabaya*. (179).
- Van der Eng, P. (2016). *After 200 years , why is Indonesia ' s cadastral system still incomplete ?*
- Wibowo, H. Y. (2019). Implementation of Complete Systematic Land Registration in Order to Modernize Indonesian Land Administration System. *FIG Working Week 2019 "Geospatial Information for a Smarter Life and Environment Resilience,"* (9931), 20. Hanoi.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 jo Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan terakhir diubah dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap
- Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Yuridis Nomor 1/JUKNIS-400.HR.01/III/2019 Tahun 2019

KEARIFAN LOKAL MASYARAKAT ADAT DALAM PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM BERKELANJUTAN DI MALUKU

Westi Utami & M. Nazir Salim
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Email: westiutami@gmail.com

Abstrak: Pembangunan dan tuntutan pemenuhan kebutuhan ekonomi seringkali mengesampingkan aspek lingkungan dan juga menyebabkan terjadinya pelanggaran tata Ruang. Hal ini berdampak terhadap degradasi tanah dan kerusakan lingkungan. Upaya pengendalian dan monitoring penggunaan tanah yang dilakukan pemerintah tentunya tidak dapat dilakukan secara efektif mengingat cakupan wilayah yang diatur sangatlah luas serta sistem pengawasan yang lemah. Kajian ini dilakukan untuk mendeskripsikan kearifan lokal masyarakat adat di Maluku dalam mengelola lingkungan dan sumber daya alam. Metode penelitian dilakukan secara kualitatif dimana data diperoleh dari kajian secara *literature review*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kearifan lokal yang diterapkan melalui sistem “*Sasi*” oleh masyarakat di Maluku mampu mengatur pengelolaan sumber daya alam baik yang ada di darat, di hutan maupun di perairan (sungai/laut). Sistem ‘*Sasi*’ yang diterapkan oleh masyarakat adat terbukti lebih ditaati dan dipatuhi oleh masyarakat dan terdapat pengawasan yang bersifat internal. Kearifan lokal yang diterapkan oleh masyarakat Maluku merupakan salah satu upaya melindungi dan menjaga kelestarian alam secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Kearifan Lokal, Tata Ruang, *Sasi*, Masyarakat Adat.

A. Pendahuluan

Rencana tata ruang wilayah bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional (UU Nomor 26 Tahun 2007). Akan tetapi pada praktiknya tata ruang yang telah ditetapkan di berbagai wilayah sering terjadi pelanggaran dan penyimpangan. Penyimpangan yang terjadi terkait tata ruang disebabkan oleh berbagai faktor yakni dapat berupa produk tata ruang maupun pada tahapan implementasi (Isradjunigias 2017). Kawasan sempadan sungai yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan lindung dan tidak diizinkan untuk kawasan pemukiman seringkali pada praktiknya dijadikan sebagai kawasan padat pemukiman maupun kawasan perdagangan (Ferienda & Setiawan 2015). Penyimpangan pemanfaatan ruang ini banyak terjadi di kawasan perkotaan dikarenakan keterbatasan ruang dan tanah, sementara jumlah penduduk di perkotaan sangat padat (Yunus 2008). Keterbatasan tanah yang tersedia untuk pemukiman di kawasan perkotaan sementara kebutuhan yang sangat tinggi menyebabkan harga tanah semakin meningkat. Hal ini

juga menjadi pemicu beberapa masyarakat yang ada pada level bawah menempati lahan-lahan di kawasan sempadan sungai ataupun kawasan yang tidak diperuntukkan untuk pemukiman.

Selain di kawasan perkotaan penyimpangan fungsi ruang serta penyimpangan terhadap pemanfaatan sumber daya alam juga terjadi pada kawasan pedesaan. Pelanggaran yang terjadi diantaranya pemanfaatan lahan yang tidak memperhatikan kemampuan tanah, eksploitasi sumber daya laut dengan cara tidak tepat, pemanfaatan kawasan konservasi/kawasan lindung untuk budidaya. Kondisi ini berdampak terhadap ketidakberlanjutan ekosistem maupun kerusakan sumber daya alam. Ketidaktahuan masyarakat karena minimnya sosialisasi terhadap arahan pemanfaatan ruang, pendidikan yang terbatas, serta alasan kepentingan pemenuhan kebutuhan ekonomi menjadi faktor pelanggaran terjadi.

Sebagian masyarakat Indonesia yang tinggal pada kawasan dengan adat istiadat, budaya serta hukum adat tertentu sebenarnya memiliki kearifan lokal dengan mengindahkan kelestarian alam dan lingkungan. Akan tetapi seiring perkembangan politik, perkembangan budaya dan teknologi kearifan lokal yang sudah mengakar tersebut mulai pudar. Salah satu contoh masyarakat adat yang tetap mempertahankan hukum adat serta kearifan lokal dalam mengelola lingkungan dan sumber daya alam yakni masyarakat adat di Maluku. Kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana hukum adat dan masyarakat adat di Maluku melalui ‘*Sasi*’ mampu mengelola lingkungan sehingga mampu mewujudkan sumber daya alam yang berkelanjutan. Kajian ini dilakukan melalui metode kualitatif deskriptif, data diperoleh melalui *literature review* terhadap kajian-kajian yang dilakukan terkait sistem *sasi* di Maluku. Analisis dan penyajian data dilakukan secara deskriptif untuk menguraikan bagaimana *sasi* dapat dipatuhi oleh masyarakat dan bagaimana *sasi* tersebut dapat mengatur pengaturan ruang sehingga kelestarian lingkungan dan alam dapat terjaga di Maluku.

B. Lemahnya Pengendalian dan Monitoring Penataan Ruang

Lemahnya sistem monitoring dan evaluasi yang dilakukan pemerintah, cakupan wilayah yang sangat luas dan keterbatasan sumber daya manusia, serta keberagaman

kondisi masyarakat menjadi faktor sulitnya pengaturan dan implementasi arahan tata ruang untuk diterapkan. Pengendalian tata ruang yang dituangkan dalam perzinan dengan salah satunya mempertimbangkan arahan pemanfaatan ruang seringkali mengalami hambatan dikarenakan belum tersedianya data terkait rencana detail tata ruang ataupun pengaturan zonasi. Skema penerapan insentif dan disinsentif juga belum sepenuhnya dapat diterapkan untuk seluruh wilayah di Indonesia. Kondisi inilah yang menjadikan berbagai pelanggaran baik berupa pelanggaran fungsi, pelanggaran peruntukan, pelanggaran tapak kawasan maupun pelanggaran atas peraturan zonasi/persyaratan teknis bangunan terjadi hampir di setiap Provinsi. Dampak dari pelanggaran tersebut tentunya berakibat terhadap terjadinya degradasi lahan, kerusakan lingkungan, pencemaran udara/air/tanah, punahnya berbagai habitat flora maupun fauna serta berakibat terhadap timbulnya potensi bencana di berbagai wilayah.

Skema pengendalian pemanfaatan ruang yang dilaksanakan selama ini pada praktiknya masih mengadopsi skema pengaturan *top-down* dimana pemerintah pusat/pemerintah daerah berupaya dengan berbagai cara untuk melakukan monitoring dan pengendalian ruang namun dengan segala keterbatasan baik keterbatasan anggaran maupun sumber daya manusia. Melalui mekanisme ini dengan segala keterbatasan tersebut pada akhirnya pengendalian dan monitoring yang dilakukan tidak efektif.

C. Masyarakat adat di Maluku

Masyarakat adat atau yang disebut dalam kesepakatan internasional sebagai *indigeneous people* merupakan masyarakat tertentu dengan ciri-ciri tertentu. Sementara masyarakat hukum adat yang pertama kali dikenalkan oleh Cornelius van Vollenhoven adalah kelompok masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri dan mempunyai kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun tidak terlihat, dimana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorangpun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkannya dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama lamanya (Taqwadin 2010). Dalam kajian ini

dan kajian yang dilakukan oleh Abdurrahman (2015) masyarakat adat dan masyarakat hukum adat dikaji/dipandang dalam konteks yang sama. Keberadaan masyarakat adat sudah diakui sejak sebelum Indonesia merdeka hal tersebut diperkuat dengan dituangkannya pengakuan tersebut dalam UUD 1945, dimana dalam pasal 18 (b) ayat 2 disebutkan 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. Pengakuan masyarakat adat tercermin di dalam UUPA yakni dengan adanya suatu hak yakni hak ulayat yang dimiliki oleh adanya masyarakat adat. Sehingga tanpa keberadaan adanya masyarakat adat maka tidak akan mungkin terdapat hak ulayat (UUPA 1960).

Keberadaan masyarakat adat di Maluku sudah ada sebelum masa penjajahan oleh Belanda, dimana masyarakat adat di Maluku terdiri dari negeri-negeri. Di dalam Perda Provinsi Maluku No.14 Tahun 2005 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan negeri merupakan: 'kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas dan wilayah, wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal – usul dan adat istiadat setempat serta berada di dalam wilayah Negara Kesatuan RI'. Hingga saat ini keberadaan negeri-negeri di Maluku masih tetap dipertahankan dimana keberadaan mereka ditunjukkan dengan berbagai ciri yakni adanya penguasaan tanah dalam suatu hamparan yang terdapat batas-batas antara negeri satu dengan negeri lainnya. Dalam sebuah negeri juga terdapat kepala atau pimpinan dan keberadaan pimpinan tersebut juga diakui oleh masyarakat. Pola pemerintahan pada sebuah desa/negeri juga dipengaruhi oleh keberadaan masyarakat adat dan inilah yang membedakan dengan sistem pemerintahan desa yang ada di Jawa. Dimana apabila di Jawa pimpinan desa merupakan kepala desa/lurah dan memiliki kewenangan penuh terhadap kebijakan-kebijakan baik terkait sosial, ekonomi dan budaya, sementara di Maluku sistem pemerintahan terdiri dari empat buah lembaga dan badan yang aktif dalam menjalankan sistem pemerintahan (Nendisa 2010). Pihak yang memiliki kekuasaan tertinggi disebut sebagai raja yakni sebagai pemimpin negeri dan sebagai kepala adat, raja dalam sebuah pemerintahan di Maluku membawahi kepala-kepala soa.

D. Peran Kearifan Lokal ‘Sasi’ dalam Menjaga Kelestarian Lingkungan dan Pemanfaatan Ruang

Salah satu bentuk kebijakan hukum adat yang ditetapkan oleh masyarakat adat adat di Maluku yakni sistem ‘Sasi’. Beberapa kajian yang mendefinisikan *sasi* yakni Frank Coley, dimana hasil kajiannya menyebutkan bahwa *sasi* merupakan larangan memetik buah – buahan tertentu di darat dan mengambil hasil tertentu dari laut selama jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah negeri (desa). Penelitian yang dilakukan Judge (2008) menyebutkan bahwa *sasi* merupakan tradisi masyarakat adat/negeri di Maluku dalam rangka menjaga potensi-potensi tertentu. Kesadaran masyarakat adat di Maluku untuk menjaga kelestarian alam dan lingkungan sudah disadari oleh nenek moyang mereka sebelum Indonesia merdeka. Pada zaman dahulu keberadaan masyarakat di Maluku sangat tergantung pada sumber daya alam dan sumber daya laut yang menyimpan potensi dan kekayaan yang berlimpah, namun apabila tidak dijaga dengan baik maka tentulah akan berkurang dan mengalami kerusakan. Hal ini yang mendorong masyarakat untuk menetapkan suatu aturan yang berimplementasi terhadap adanya sanksi apabila terjadi pelanggaran.

Masyarakat di Maluku khususnya masyarakat lokal begitupun dengan pendatang mematuhi dan menghormati adanya ‘sasi’ yang telah ditetapkan baik *sasi* daratan maupun *sasi* laut. Beberapa *sasi* yang masih berlaku di Maluku yakni *sasi* air meliputi *sasi* laut dan *sasi* sungai sebagai contohnya masyarakat tidak diperkenankan menangkap biota laut tertentu seperti ikan lampa, teripang pada masa tertentu, masyarakat tidak diperkenankan menangkap dengan menggunakan alat yang merusak habitat laut, larangan untuk tidak menebang pohon di dekat sungai kecuali pohon sagu, dsb. *Sasi* laut dan *sasi* sungai yang telah ditetapkan sejak jaman dahulu ini apabila disandingkan dengan hukum nasional saat ini pada dasarnya memiliki tujuan yang sama yakni menjaga kelestarian lingkungan dan menekan terjadinya kerusakan/degradasi alam. Selain *sasi* laut, kebijakan terhadap *sasi* daratan juga dilakukan yakni *sasi* hutan, *sasi* pribadi, *sasi* binatang, *sasi* babailang dan *sasi* negeri (Judge 2008).

Perlindungan Penetapan adanya lokasi yang di *sasi* dilakukan dengan upacara adat yang dilakukan oleh pemangku adat atau pada saat ini dilakukan oleh pemangku gereja, dan ditandai dengan adanya tanda khusus yakni adanya bambu ataupun kayu yang ditandai dengan ciri khusus di bagian ujung kayu terdapat daun kelapa muda. Norma dan budaya di Maluku khususnya di daerah pelosok hingga saat ini masih kental dengan adanya kepercayaan dan upacara yang bersifat sakral. Apabila masyarakat melanggar *sasi* yang telah ditetapkan maka tidak hanya sanksi langsung/fisik yang diberikan oleh masyarakat, namun yang bersangkutan juga akan mendapatkan sanksi yang lebih berat yakni adanya sanksi moral. Bentuk sanksi yang diberikan apabila terdapat masyarakat melakukan pelanggaran yakni berupa sanksi denda, diarak keliling kampung, dikucilkan dari masyarakat dan hukuman yang diyakini masyarakat dari arwah leluhur yang menyebabkan sakit berkepanjangan (Judge 2008).

Kebijakan *sasi* yang telah ditetapkan oleh raja dan diketahui oleh masyarakat tidak hanya berhenti sebatas aturan saja, akan tetapi sistem pengawasan yang terus menerus juga dilakukan (Angga 2018). Pihak yang berwenang untuk mengawasi semua sumber daya alam baik yang ada di darat ataupun yang ada di laut serta mengawasi aturan *sasi* disebut sebagai *kewang*. Keberadaan *sasi* yang masih dipegang oleh masyarakat di Maluku serta adanya pihak yang melakukan pengawasan terhadap masyarakat apabila melakukan pelanggaran *sasi* inilah yang menjadikan kelestarian sumber daya alam serta kelestarian lingkungan di Maluku lebih terjaga apabila dibandingkan dengan daerah lain. *Sasi* juga memiliki dampak positif karena orang/masyarakat tidak lagi melakukan pencurian, saling menjaga hak milik bersama dan hak milik orang lain, serta hubungan antara manusia dengan alam menjadi harmonis (Warawarin 2017).

Sistem pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang ada di Maluku dengan adanya masyarakat adat dan hukum adat tersebut tidak hanya berlaku secara internal dalam artian hanya menjaga dan mengatur penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan fungsi ruang bagi masyarakat internal semata. Akan tetapi pengaturan tersebut juga bersifat eksternal yakni pemerintahan adat yang dipimpin oleh raja juga memiliki aturan terhadap pihak eksternal yang akan masuk untuk mengolah sumber daya

alam yang ada di wilayahnya. Skema pengaturan dan perlindungan terhadap sumber daya alam dengan seperangkat sanksi hukum ini dianggap lebih efektif dan efisien dalam menerapkan aturan yang telah ditetapkan.

Kebijakan yang diterapkan masyarakat adat di Maluku ini selaras dan sejalan dengan hukum nasional terhadap perlindungan wilayah pesisir maupun wilayah yang ada di sempadan sungai yang dituangkan dalam bentuk tata ruang. Perbedaannya yakni untuk skema pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat adat di Maluku dilakukan secara *bottom-up* dimana masyarakat melalui hukum adat menerapkan aturan yang sebelumnya sudah ada sejak nenek moyang mereka, adanya pengawasan yang dilakukan secara internal oleh masyarakat setempat dan adanya sanksi yang selalu dilaksanakan/ditepati serta dipatuhi oleh masyarakat. Kondisi inilah yang menjadikan sistem perlindungan alam dan lingkungan dapat terus berlangsung, dimana adanya kesadaran masyarakat bahwa pantang melanggar *sasi* karena jika ada pelanggaran maka masyarakat akan mendapatkan sanksi yang membuatnya jera serta memalukan diri mereka sendiri. Konsep yang diterapkan dalam sistem *sasi* pada masyarakat adat Maluku ini sama dengan sistem hukum nasional dimana ketika terjadi pelanggaran maka akan dikenakan sanksi, baik pelanggaran terhadap tata ruang ataupun pelanggaran yang menimbulkan kerusakan lingkungan. Hal yang sangat berbeda adalah di dalam hukum nasional masyarakat tidak seluruhnya mengetahui bahwa aturan itu ada dikarenakan kurangnya sosialisasi yang mudah diterima masyarakat, kurangnya kesadaran masyarakat terhadap arti pentingnya tujuan aturan pemanfaatan ruang, tidak adanya pengawasan yang ketat/pengawasan terhadap implikasi tata ruang sangatlah lemah sehingga sanksi yang telah ditetapkan dalam undang-undang sama sekali tidak mampu menjangkau pihak-pihak yang telah melakukan pelanggaran.

E. Kesimpulan

Kearifan lokal masyarakat adat di Maluku berupa *sasi* laut dan *sasi* darat merupakan warisan regulasi yang harus terus dipertahankan. Kebijakan masyarakat adat dalam mengelola lingkungan serta keberlanjutan sumber daya alam ini tidak terlepas dari sistem pengawasan yang dilakukan oleh *kewang* serta kebijakan dan kewenangan

tertinggi/kewenangan penuh yang dilakukan oleh raja yang bertindak sebagai pimpinan negeri. Sanksi hukum yang cukup berat baik berupa sanksi fisik ataupun sanksi moral yang dipercayai oleh masyarakat menjadikan masyarakat adat di Maluku mematuhi peraturan *sasi* yang telah disepakati bersama. Kebijakan *sasi* di Maluku memiliki tujuan yang sama dengan rencana tata ruang dalam konteks hukum nasional dimana keberlanjutan alam dan kelestarian lingkungan menjadi muara utama. Perbedaannya adalah dalam *sasi* terdapat *kewang* yang melakukan pengawasan secara internal di dalam tata ruang pengawasannya masih sangatlah lemah. Hal inilah yang menjadikan kebijakan *sasi* mampu mewujudkan dan mempertahankan lingkungan tetap lestari sementara di dalam kebijakan tata ruang masih sering terjadi pelanggaran/penyimpangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman 2015, Laporan pengkajian hukum tentang mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I.
- Angga, LO 2018, 'Formulasi model pengelolaan hak ulayat laut di Provinsi Maluku', *Masalah-masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1.
- Ferianda, A , Setiawan, B 2016, 'Identifikasi ketidaksesuaian peruntukan ruang kawasan lindung sempadan sungai pedindang di Kota Pangkal Pinang, *Majalah Geografi Indonesia*, Vol. 30, No.2, Hlm 114 – 119
- Frank Cooley, 1997, Mimbar dan Takhta, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Israjuningtyas, AC 2017, 'Faktor penyebab penyimpangan tata ruang pembangunan kondominium di kota Bandung', Vol 3, No. 2, *Veritas Et Justitia*, Doi: 10.25123/vej.2687
- Judge, Z, Nurizka, M 2008, Peranan hukum adat sasi laut dalam melindungi kelestarian lingkungan di desa Eti Kecamatan Seram Barat Kabupaten Seram Bagian Barat, *Lex Jurnalica*, Vol. 6 No.1.
- Nendisa, RH 2010, Eksistensi lembaga adat dalam pelaksanaan hukum sasi laut di Maluku Tengah, *Jurnal Sasi*, Vol. 16 No. 4.
- Taqwaddin 2010, 'Penguasaan atas pengelolaan hutan adat oleh masyarakat hukum adat di Provinsi Aceh', *Disertasi Doktor Ilmu Hukum*, Universitas Sumatera Utara.
- Warawarin, CY, Cangara, H, Muhadar 2017, Makna komunikasi simbolik hukum adat sasi dalam pelestarian alam laut di kabupaten Maluku Tenggara, *Jurnal Komunikasi KAREBA*, Vol. 6 No. 1.
- Yunus, S 2008, Dinamika wilayah peri urban faktor penentu masa depan kota, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.

Peraturan perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

EKSISTENSI TANAH SULTAN GROUND SEBAGAI BARIER DALAM MITIGASI BENCANA TSUNAMI

Westi utami

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: westiutami@gmail.com

Abstrak: Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu wilayah yang memiliki ancaman bencana tsunami. Kajian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana peran tanah sultan ground di kawasan pesisir selatan DIY kaitannya dengan mitigasi bencana. Kajian dilakukan dengan metode kualitatif melalui *desk study* dimana penyajian dan analisis data dilakukan secara deskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa tanah Sultan ground dan Pakualaman Ground di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan tanah yang dikuasai oleh Sultan dan Pakualaman dimana sebagian besar penggunaan dan pemanfaatan tanahnya diusahakan oleh masyarakat. Keberadaan tanah sultan ground dan pakualaman ground yang tidak mudah untuk dilakukan perubahan penguasaan maupun perubahan penggunaan tanah menjadikan sistem pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah lebih mudah dikontrol dan dimonitor oleh pemerintah. Hasil kajian menunjukkan bahwa penggunaan tanah sultan ground dan pakualaman ground di sepanjang pesisir pantai DIY diusahakan sebagai kawasan usaha para nelayan, usaha budidaya pertanian maupun pengembangan wisata. Kawasan pesisir pada tanah sultan ground dengan penggunaan tanah terbatas untuk pemukiman, hotel-hotel dan sebagian besar berupa kawasan konservasi dengan penanaman cemara laut maupun mangrove menjadikan wilayah ini memiliki barrier terhadap ancaman bencana tsunami.

Kata kunci: Sultan ground dan pakualaman ground, tsunami, mitigasi bencana.

A. Pendahuluan

Di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dijelaskan bahwa keberadaan wilayah kasultanan dan pakualaman telah ada sejak sebelum Indonesia merdeka dan memiliki peran dalam memberikan sumbangsih dalam mempertahankan, mengisi dan dan menjaga keutuhan Republik Indonesia. Keistimewaan yang diatur dalam peraturan tersebut menyebutkan bahwa DIY memiliki kewenangan dalam hal: 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3) kebudayaan; 4) pertanahan; dan 5) tata ruang. Dimana pengaturan lebih lanjut terhadap kewenangan tersebut diatur dalam peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (Pasal 7 UU No 13 Tahun 2012). Dengan diberlakukannya Undang-undang ini sebagaimana diatur pada pasal 32 yakni mengulas tentang kewenangan di dalam pertanahan maka penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan dan Kadipaten dengan Undang-undang ini

dinyatakan sebagai badan hukum. (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kasultanan. (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subjek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten. (4) Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

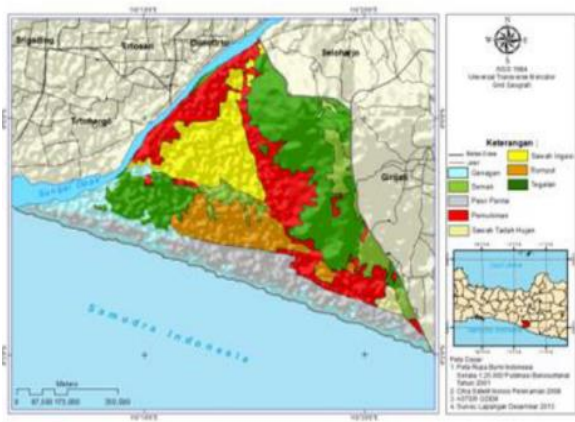
Tanah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono. Sementara yang dimaksud dengan Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

Keberadaan tanah kasultanan yang tersebar di berbagai wilayah di DIY yakni berada di 4 Kabupaten dan di Kota Yogyakarta dengan cakupan penguasaan tanah sangat luas tentunya memberikan peran dan pengaruh terhadap pola penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta tata ruang di DIY. Kondisi pesisir Daerah Istimewa Yogyakarta dengan tingkat ancaman bencana tsunami cukup tinggi sebagaimana hasil kajian yang dipetakan oleh BPBD DIY dan Subarjo & Ario (2015) menjadikan wilayah ini harus terus meningkatkan kewaspadaan dan upaya mitigasi bencana. Berdasarkan kejadian bencana tsunami yang pernah terjadi di berbagai wilayah di Indonesia diantaranya adalah tsunami yang terjadi di Aceh tahun 2004, tsunami yang terjadi di sepanjang pantai selatan Jawa Barat dan Jawa Tengah, tsunami yang terjadi di Palu tahun 2018 dan di Selat Banten menunjukkan bahwa tingginya jumlah kerusakan, kerugian dan jumlah korban jiwa diakibatkan oleh penggunaan tanah dan pemanfaatan ruang pada wilayah pesisir yang belum diatur secara maksimal.

Beberapa wilayah pesisir yang hendaknya dijadikan sebagai kawasan sempadan pantai dan kawasan lindung seringkali dijadikan sebagai kawasan pemukiman, pembangunan hotel/penginapan dan pusat-pusat perdagangan dan perekonomian (Ge 2015, 716-736; Berke and Smith 2010). Kajian yang dilakukan pada penelitian ini bertujuan untuk memetakan peran sultan ground maupun pakualaman ground yang berada di sepanjang pesisir pantai di DIY. Kajian ini dilakukan melalui metode kualitatif dengan analisis deskriptif. Untuk mengkaji terkait keberadaan tanah sultan ground dan pakualaman ground kaitannya dengan mitigasi bencana dilakukan melalui *desk study* terhadap literature dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan.

B. Tingkat Kerawanan Bencana Tsunami di Pesisir DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu wilayah yang memiliki ancaman bencana tsunami. Hal ini dikarenakan pada wilayah perairan di selatan DIY memiliki potensi tumbukan lempeng tektonik sangat besar yakni tumbukan lempeng tektonik Indo-Australia dan lempeng Eurasia (Qoriadi 2013). Kondisi morfologi sebagian besar wilayah pesisir DIY yang berada pada daerah *lowland* menjadikan tingkat ancaman bencana tsunami semakin tinggi, dikarenakan apabila terjadi gelombang tsunami maka terjangan gelombang akan terdorong jauh ke daratan. Akan tetapi di beberapa wilayah yakni di Bantul masih dapat dikurangi efek gelombang tsunami dikarenakan adanya gumuk pasir yang menjadi barrier alam dan melindungi kawasan pemukiman serta lahan pertanian masyarakat. Salah satu wilayah pesisir di DIY yang memiliki tingkat kerawanan tsunami yakni di pesisir selatan Kabupaten Bantul dan pesisir selatan Kabupaten Kulonprogo. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Handoyo (2017) terkait pemodelan *run-up* limpasan gelombang tsunami di pesisir Kabupaten Bantul dan kajian yang dilakukan oleh Paripurno terkait tingkat kerawanan tsunami di Kulonprogo sebagaimana disajikan pada gambar 1 berikut:



Gambar 1 a. Pemodelan limpasan tsunami dengan ketinggian 8 m di pesisir selatan Kabupaten Bantul
Sumber : Handoyo, 2017



Gambar 1 b. Peta tingkat kerawanan tsunami di pesisir selatan Kabupaten Kulonprogo
Sumber : Paripurno, 2015

Bahwasanya bencana tertentu kejadiannya tidak dapat dihindari sebagai contohnya bencana gempa bumi, bencana tsunami maupun bencana erupsi gunung api, namun tingkat risiko yang berdampak pada jumlah kerugian, kerusakan maupun korban jiwa dapat dikurangi melalui upaya mitigasi bencana dan upaya kesiapsiagaan. Apabila mereview bencana yang pernah terjadi di wilayah Indonesia tingkat kerusakan dan kerugian serta jumlah korban jiwa seringkali sangatlah tinggi apabila dibandingkan dengan kejadian bencana dengan magnitude dan frekuensi yang sama di negara lain. Sebut saja contohnya kejadian tsunami yang pernah terjadi di Aceh hingga menelan korban jiwa mencapai 240.000 jiwa, sementara tsunami yang terjadi di Tohoku jumlah korban jiwa tercatat kurang lebih 10.000 jiwa (bbc.com) Sehingga dapat dinyatakan bahwa tingkat risiko bencana yang terjadi di Indonesia lebih tinggi jika dibandingkan dengan negara lain. Salah satu penyebab utamanya adalah masyarakat di Indonesia tinggal sangat dekat dengan sumber bencana dan bermukim pada wilayah-wilayah yang berada pada zona merah yang hendaknya diperuntukkan sebagai kawasan konservasi maupun sebagai kawasan lindung. Permasalahan inilah yang mengakibatkan berbagai upaya mitigasi yang dilakukan belum menunjukkan hasil yang signifikan terhadap pengurangan risiko bencana.

Tata ruang yang berisi struktur ruang dan pola ruang pada wilayah pesisir hendaknya menjadi salah satu pengendali bagi pentingnya pengurangan risiko bencana belum dapat diterapkan secara maksimal. Upaya mitigasi struktural yakni mejauh dari sumber bencana merupakan salah satu upaya yang paling efektif untuk mengurangi tingkat risiko yang akan terjadi. Dalam konteks ini maka bagaimana pengaturan penggunaan, pemanfaatan tanah serta monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan tanah pada wilayah pesisir menjadi salah satu kunci penting dalam manajemen bencana. Sementara kondisi yang terjadi pada wilayah yang sudah terpapar dengan tingkat ancaman bencana seringkali bertentangan dengan konsep mitigasi bencana.

C. Penggunaan Tanah pada Wilayah Pesisir

Tak dapat dipungkiri bahwa wilayah pesisir selalu memiliki daya tarik baik bagi pengembangan ekonomi, pariwisata maupun sebagai pusat pemukiman. Hal ini dikarenakan wilayah pesisir memiliki potensi alam yang menarik, berada pada lokasi yang cukup strategis serta memiliki sumber-sumber perekonomian yang dapat dikembangkan untuk penghidupan masyarakat. Penggunaan tanah pada kawasan pesisir selama ini memiliki peran penting dalam hal menjaga dan mengontrol kehidupan masyarakat.

Hasil pengamatan citra satelit menunjukkan bahwa penggunaan tanah pada kawasan pesisir seringkali tidak sesuai dengan fungsinya. Beberapa kawasan pesisir yang memiliki tingkat kerawanan bencana tsunami sebagai contohnya kawasan pesisir di sepanjang pantai Sumatera Barat, pesisir di sepanjang pantai Banten, pesisir sepanjang pantai di Palu penggunaan tanahnya sebagian besar berupa lahan terbangun dengan fungsi sebagai pemukiman maupun difungsikan sebagai penginapan/hotel. Pengembangan wisata pada kawasan rawan bencana tanpa memperhatikan upaya perlindungan dan pengurangan risiko bencana seringkali mengakibatkan tingginya jumlah korban ketika bencana (Utami 2019; Evadzi 2017). Dan kondisi inilah yang terjadi pada saat bencana tsunami pada tahun 2004 di Aceh yang memakan korban hingga mencapai kurang lebih 240.000 korban jiwa, bencana tsunami di Selat Banten yang memakan korban hingga mencapai 430 jiwa serta bencana tsunami yang terjadi di

Palu pada tahun 2018 dengan jumlah korban jiwa hingga mencapai 437 jiwa (BNPB 2018).

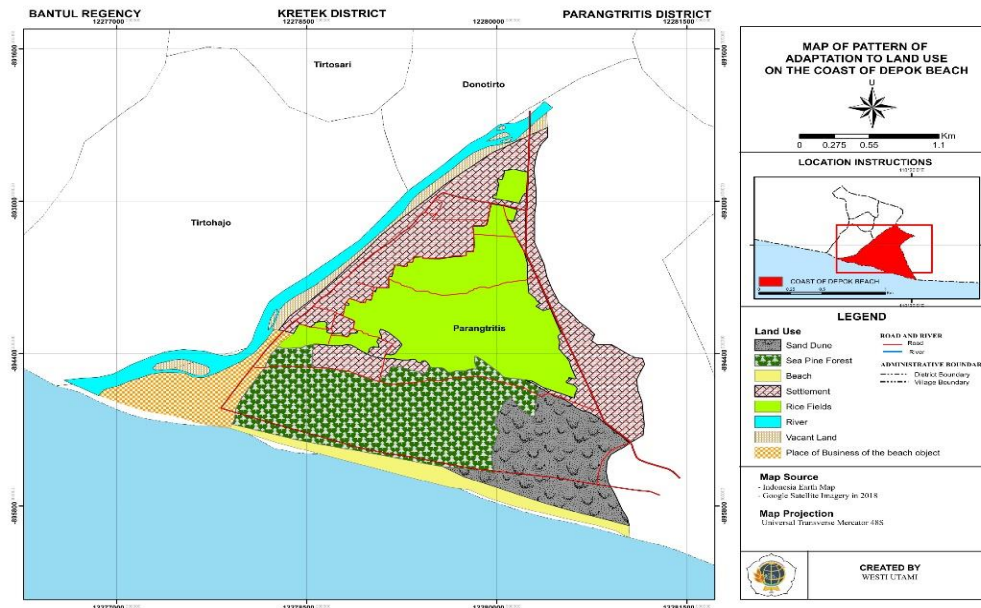
Pola penggunaan tanah dan arahan penggunaan tanah untuk setiap wilayah telah diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah ataupun diatur lebih lanjut dalam Rencana Detail Tata Ruang dan pengaturan zonasi. Akan tetapi pada praktiknya penggunaan tanah yang terjadi tidak sesuai dengan arahan tata ruang yang ditetapkan. Wilayah-wilayah yang telah ditetapkan sebagai kawasan lindung seringkali terjadi pelanggaran dan dijadikan sebagai kawasan industri, perdagangan maupun kawasan budidaya lainnya. Lemahnya sistem monitoring, evaluasi serta pengendalian tata ruang menjadikan ketidaksesuaian fungsi ruang dan pelanggaran tata ruang yang terjadi di berbagai wilayah.

D. Peran Tanah Sultan Ground dan Pakualaman Ground dalam Pengelolaan

Wilayah Pesisir

Penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah pada suatu wilayah memiliki keterkaitan dengan sistem penguasaan dan kepemilikan tanah. Hal ini dapat dilihat bahwa penggunaan tanah pada wilayah pesisir selatan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan sistem penguasaan tanah berupa sultan ground maupun pakualaman ground dalam praktiknya di lapangan dapat lebih mudah untuk dikendalikan apabila dibandingkan dengan wilayah lain dengan penguasaan dan kepemilikan tanah berupa hak kepemilikan pribadi.

Berikut disajikan hasil interpretasi citra satelit penginderaan jauh terkait penggunaan tanah pada kawasan pesisir selatan DIY.



Gambar 2. Penggunaan Tanah Pada Tanah Sultan Ground di Kawasan Pesisir Pantai Selatan DIY
Sumber: Analisis Data, 2019

Berdasarkan hasil interpretasi citra satelit google earth tahun 2018 sebagaimana gambar 2 menunjukkan bahwa penggunaan tanah pada kawasan pesisir pantai selatan DIY sebagian besar berupa lahan untuk penghijauan dengan ditanami tanaman cemara laut sebagaimana di dalam peta ditunjukkan dengan warna hijau. Penghijauan dengan jenis tanaman cemara laut untuk daerah lahan kering dan jenis tanaman mangrove untuk pantai dengan kondisi berupa perairan air payau dan terdapat lumpur di bawahnya. Hutan bakau ataupun tanaman cemara laut ini dapat berfungsi sebagai barier alami untuk mencegah ancaman bencana tsunami karena vegetasi cemara laut dan mangrove memiliki akar yang kuat dan tajuk pohon yang rapat sehingga mampu meredam terjangan gelombang tsunami. Penanaman cemara laut juga dapat berfungsi mencegah ancaman bencana abrasi/bencana longsor/gelombang pasang dan ancaman bencana lain di wilayah pesisir.

Kawasan pesisir selatan berupa tanah sultan ground sebagian besar berupa hamparan pasir yang difungsikan untuk kawasan lindung guna menjaga kelestarian gumuk pasir barchan sebagaimana di dalam peta ditandai dengan simbol berupa warna abu-abu. Keberadaan gumuk pasir barchan selain sebagai laboratorium alam dan

menjadi pusat riset juga bermanfaat sebagai barrier/pelindung bagi kawasan pemukiman yang ada di belakangnya. Selain kedua jenis penggunaan lahan tersebut beberapa kawasan pesisir pantai selatan juga dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai pengembangan pariwisata. Namun, pengembangan pariwisata di pesisir selatan DIY berbeda dengan pengembangan pesisir lainnya seperti di Banten ataupun di Bali. Jika di Banten ataupun di Bali kawasan pesisir sebagian besar telah dijadikan sebagai pusat perhotelan yang dikelola oleh para investor, di kawasan pesisir pantai selatan DIY penggunaan dan pemanfaatan tanah dikelola oleh sebagian masyarakat setempat.

Salah satu hal yang berpengaruh mengapa investor tidak banyak yang melakukan investasi untuk mengembangkan wilayah pesisir selatan DIY dikarenakan tanah yang terhampar pada sebagian besar pesisir pantai selatan DIY berupa tanah sultan ground. Di dalam peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten pada pasal 47 menyebutkan bahwa penggunaan tanah kasultanan dapat digunakan dan diberikan izin untuk kegiatan pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Yang dimaksud dengan pengembangan kebudayaan yakni tanah kasultanan dan tanah kadipaten tersebut dapat digunakan untuk proses pembangunan, peningkatan, pengelolaan, dan pemeliharaan tata nilai budaya yang ada di Yogyakarta. Sementara penggunaan tanah yang diperuntukan untuk kepentingan sosial dapat berupa:

‘Tempat peribadatan, tempat pendidikan anak usia dini, tempat pertemuan atau kegiatan lembaga kemasyarakatan Desa, dana atau lapangan olah raga.’

Pengaturan lebih lanjut di dalam pasal 49 dijelaskan bahwa penggunaan untuk kesejahteraan masyarakat dapat dimanfaatkan untuk kegiatan:

‘Tempat pendidikan dan pelatihan ketenagakerjaan, pos pelayanan kesehatan ibu dan anak, pasar tradisional, dan/atau pelatihan usah kecil menengah.’

Untuk dapat memanfaatkan tanah kasultanan dan tanah kadipaten tersebut masyarakat harus mendapatkan surat izin dari kasultanan/kadipaten. Pengajuan izin tersebut diajukan kepada Panitikismo yakni pihak keraton Yogyakarta yang mengurus tanah sultan ground. Di dalam pengajuan permohonan penggunaan tanah sebagaimana tersebut di atas pemohon melampiri berbagai persyaratan yakni: identitas baik berupa

identitas KTP untuk permohonan pribadi atau dapat pula berupa akta pendirian bagi badan swasta/badan hukum swasta, selain itu pemohon juga melengkapi surat keterangan dari desa yang menegaskan bahwa yang dimohon merupakan tanah kadipaten/kasultanan. Di dalam mengajukan permohonan tersebut pemohon harus menyesuaikan dengan rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan untuk tanah kasultanan/kadipaten serta menyesuaikan dengan rekomendasi penggunaan tanah yang ditetapkan oleh kasultanan/kadipaten. Kedua persyaratan tersebut dibuktikan dengan adanya surat rekomendasi dari kasultanan/kadipaten serta melampirkan rencana tata ruang. Beberapa persyaratan yang cukup lengkap ini diharapkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang diajukan tidak bertentangan dengan RTRW.

Pemohon yang telah mendapatkan surat izin berupa surat kekancingan, terhadap tanah yang dimanfaatkan tersebut disebut sebagai tanah magersari. Di dalam surat kekancingan tersebut dijelaskan bahwa terhadap tanah kekancingan tidak diperbolehkan terjadi proses jual-beli dan bagi masyarakat yang memanfaatkan tanah (Ningtyas 2017). Pemanfaatan tanah sultan ground dapat pula dilakukan melalui sistem pinjam pakai, sebagaimana diatur dalam UUPA menjelaskan bahwa pinjam pakai merupakan hak yang diberikan untuk menggunakan dan memungut dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain (UUPA, 1960). Terhadap tanah yang telah diberikan izin surat kekancingan ataupun izin pinjam pakai tersebut sebagaimana diatur di dalamnya tidak diperkenankan untuk melakukan jual beli.

Pengaturan terhadap status tanah sultan ground yang kurang memberikan keleluasaan bagi investor ini justru memberikan dampak positif terhadap masyarakat, keberlanjutan kelestarian lingkungan serta mitigasi bencana. Aturan tersebut menjadikan beberapa wilayah pesisir di sepanjang pantai selatan DIY yakni beberapa tanah sultan ground digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat setempat sebagai lokasi usaha di bidang wisata kuliner, wisata alam, lahan pertanian (tanaman cabai, semangka, melon, palawija ataupun tanaman rumput gajah, dsb). Keterbatasan terhadap kondisi status tanah menjadikan kawasan pesisir selatan DIY tidak dilakukan perubahan penggunaan tanah secara massif oleh investor/perusahaan skala besar. Tidak diperkenankannya alih fungsi penguasaan lahan melalui proses jual beli menjadikan

kawasan sepanjang pesisir selatan DIY relative lebih dapat dikendalikan penggunaan dan pemanfaatan tanahnya.

E. Kesimpulan

Tanah sultan ground merupakan tanah yang dikuasai oleh Sultan Hamengku Buwono, sementara tanah pakualaman ground merupakan hamparan tanah yang dikuasai oleh pakualaman. Keberadaan tanah sultan ground dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat melalui izin kepada panitikismo dan dituangkan dalam surat kekancingan sehingga terhadap tanah tersebut disebut sebagai tanah magersari. Dalam UUPA lebih lanjut juga diatur bahwa terhadap tanah kasulatanan/kadipaten dapat dilakukan pinjam sewa, namun tidak diperkenankan melakukan proses jual beli. Keterbatasan terhadap pengalihan hak penguasaan tersebut menjadikan tanah sultan ground yang terbentang di pesisir pantai selatan tidak terlalu banyak terjadi perubahan alih fungsi lahan. Pengaturan dan pengendalian yang lebih mudah dilakukan menjadikan kawasan ini banyak digunakan sebagai kawasan penghijauan dan kawasan wisata yang dikelola oleh masyarakat. Sebagian besar penggunaan tanah berupa kawasan penghijauan dengan tanaman cemara laut/mangrove serta pengelolaan gumuk pasir yang tetap lestari menjadikan tanah sultan ground sebagai barrier alam terhadap ancaman tsunami.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana 2018.
- Berke, P and Smith, G 2010, *Hazard mitigation, planning and disaster resiliency: Challenges and strategic choice for the 21st century*. In: Fra U (ed) *Sustainable Development and Disaster Resiliency*. Amsterdam, The Netherland: IOP Press, pp 1-23.
- Evadzi, Zorita, E and Hünicke, B 2017, 'Quantifying and predicting the contribution of sea-level rise to shoreline change in Ghana: information for coastal adaptation strategies', *Journal of Coastal Research*, Vol. 33, No. 6, pp. 1283-1291.
- Ge, Y, Lindell K.M 2015, 'Country planners' perceptions of land-use planning tools for environmental hazard mitigation: A Survey in the U.S. Pacific States', *Environment and Planning B: Planning and Design*, sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav, DOI: 10.1177/0265813515594810.
- Handoyo, G, Suryo, AADP, Subardjo, P 2017, 'Peta kerawanan tsunami serta rancangan jalur evakuasi di Pantai Parangtritis, Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta', *Jurnal Kelautan*, Vo. 10, No. 2.
- Ningtyas, IP 2017, Pelaksanaan perjanjian pengelolaan tanah sultan ground di Kabupaten Gunungkidul, *Skripsi UIN Sunan Kalijaga*.
- Utami, W, Wibowo, YA, Afiq, M, 2019, 'Analisis spasial untuk lokasi relokasi bagi masyarakat terdampak tsunami Selat Banten', *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol 5 No. 1, Hlm.112-128, DOI: <http://dx.doi.org/10.31292/jb.v5i1.323.g278>
- Subardjo, P, dan Ario, R, 'Uji kerawanan terhadap tsunami dengan Sistem Informasi Geografis (SIG) di pesisir Kecamatan Kretek, Kabupaten Bantul, Yogyakarta', *Jurnal Kelautan Tropis*, Vol. 18 (2), Hlm. 82-97
- Pariipurno, EP, Nugroho, ARB, Wicaksono, AP, Pradana, G, nugroho, AE 2015, Kajian peningkatan risiko bencana tsunami di Pantai Selatan Kulonprogo, Yogyakarta, *Prosiding Simposium Nasional Mitigasi Bencana Tsunami 2015*.

Qoriadi, MT, Subardjo, Helmi, PM 2013, ‘Pemetaan tingkat kerawanan tsunami di pantai parangtritis dengan menggunakan sistem informasi geografi’, *Journal Of Marine Research*, Vol. 2, No. 4, Hlm. 80 – 83.

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 33 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

**PENGATURAN DAN PENATAAN PERTANAHAN DALAM BINGKAI REFORMA
AGRARIA MASYARAKAT HUTAN ADAT KE TEMENGGUNGAN TAE, DESA
TAE, KECAMATAN BALAI BATANG TARANG, KABUPATEN SANGGAU,
PROVINSI KALBAR**

YULIANA, S.H., M.Eng
Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau
Email: yuli_ponti@yahoo.com

Abstrak: Hak Komunal atas Tanah yang selanjutnya disebut Hak Komunal, adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Kawasan Tertentu adalah kawasan hutan atau perkebunan. 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. (Pasal 1 ayat (1 sd 3) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

Desa Tae merupakan satu (1) dari dua belas (12) Desa yang ada pada wilayah administrasi Kecamatan Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat, terdiri dari empat dusun yang meliputi delapan kampung, yakni Kampung Bangkan, Mak Ijing, Semangkar, Maet, *Tae*, Teradak, Peragong dan Padakng.

Berdasarkan data yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau, Wilayah Desa Tae seluas : 3.239,97 Ha, terdiri dari :

- I. APL (Non Kawasan Hutan) : 370,07 Ha
- II. Kawasan Hutan
 - A. SK No. 259/2000
 - HP : 2.241,40 Ha
 - HL : 572,05 Ha
 - B. SK No. 936/2013
 - HP : 2.231,08 Ha
 - HL : 728,12 Ha
 - C. SK No.733/2014
 - HP : 2.232,55 Ha
 - HL : 728,12 Ha
 - D. Moratorium Gambut : 728,12 Ha

Dari data pertanahan diatas dapat dilihat bahwa sebagian besar wilayah Desa Tae berada dalam Kawasan Hutan dengan berbagai kriteria dan aturan hukum berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang ada. Hal inilah yang mendorong perjalanan panjang dan penuh perjuangan bagi masyarakat Ketemenggungan Tae untuk mendapat pengakuan dan penetapan akan eksistensi keberadaan baik Masyarakat Hukum Adat maupun Status Hutan Adat terhadap Komunitas Masyarakat Adat Ketemenggungan Tae.

Sejak tahun 2011 dan hampir 7 tahun melakukan perjuangan untuk bisa mendapatkan pengakuan dan hak kepemilikan penuh terhadap hutan adat mereka dengan berjuang bersama Pemerintah Kabupaten Sanggau, pemberdayaan holistik yang dilakukan oleh Gerakan Pemberdayaan Pancur Kasih (GPPK), Institut Dayakologi (ID) dalam melakukan pendampingan di komunitas Tiong Kandang di Ketemenggungan Tae (Tenaga Ahli Utama Kantor Staf Presiden Usep Setiawan, Nawacita di Tiong Kandang Sanggau, 1 April 2019).

Perjuangan panjang tersebut alhamdulillah akhirnya menunjukkan titik terang berupa :

1. Tahun 2013 disahkan Peta Partisipatif Desa Tae oleh Paolus Hadi selaku Bupati Sanggau.
2. Pada 24 Agustus 2015 Desa Tae resmi ditetapkan sebagai Desa Adat oleh Paolus Hadi, selaku Bupati Sanggau.
3. Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetaan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.

Lebih lanjut sebagai pengakuan dari Negara melalui bingkai Reforma Agraria oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan status Hutan Adat Ketemenggungan Tae diakui dan ditetapkan Pemerintah Republik Indonesia melalui SK Menteri LHK No. 5770/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/9/2018, seluas \pm 2.189 Ha dan diserahkan langsung oleh Presiden RI di Istana Negara, 21 September 2018. Saat ini setelah lebih kurang Sepuluh (10) bulan setelah perjuangan panjang tersebut dimana status Hutan Adat telah mendapat pengakuan dari Pemerintah, bagaimana kelanjutan dari keberadaan Negara dan Pemerintah dalam upaya pencapaian tujuan dari tugas Negara memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah dan pemberian kesejahteraan sebagaimana yang dicita-citakan dalam Nawacita ke 5 “Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar"; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong *land reform* dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar, program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat di tahun 2019”. Dalam *best practices* pelaksanaan pengaturan dan penataan pertanahan untuk pembangunan terutama yang bersentuhan langsung dengan Tanah Adat, upaya apa yang telah dilakukan, kendala dan hambatan serta solusi penyelesaian dan jalan keluarnya terutama dalam mengekstraksi dari tugas Kementerian ATR/BPN dalam mewujudkan Nawacita yang dibingkai dalam Program “Reforma Agraria”.

Kata Kunci: Masyarakat Hukum Adat, Reforma Agraria, Kementerian ATR/BPN.

A. Pendahuluan

Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu upaya dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat tersebut, oleh pemerintah selanjutnya pengelolaannya di diatur dalam Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

Pokok Pokok Agraria. Undang Undang yang kemudian dikenal dengan UUPA ini menjadi dasar dan payung dalam pelaksanaan kegiatan Pembangunan Nasional yang berkelanjutan khususnya dalam hal pemenuhan sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam hubungannya dengan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau yang lebih kita kenal dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 secara normatif

mengakomodasi hak ulayat yang 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.

Ini berarti bahwa hukum tanah adat sebagai hukum asli rakyat Indonesia dibidang pertanahan mempunyai semangat kerakyatan, kebersamaan dan keadilan dijadikan sumber utamanya.

Dengan mengambil hukum adat sebagai sumber utama memberi makna hukum tanah nasional menggunakan konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukum adat dengan peraturan-peraturan yang berbentuk hukum perundang-undangan disusun menurut sistemnya hukum adat.

Tanah dan masyarakat hukum adat mempunyai hubungan erat satu dengan yang lainnya. Bagi masyarakat hukum adat tanah memiliki kedudukan yang sangat penting, dimana:

1. Sifatnya merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga bersifat tetap dalam keadaannya bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan.
2. Fakta kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal masyarakat hukum adat, memberikan penghidupan kepada masyarakat hukum adat, tempat dimana masyarakat hukum adat yang lahir, meninggal dunia di kebumihan dan tempat tinggal para leluhur dari masyarakat hukum adat.
3. Makna kedudukan tanah dalam hukum adat memberi arti bahwa adanya hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya menciptakan hak yang memberikan masyarakat sebagai kelompok hukum, hak untuk menggunakan tanah bagi keuntungan masyarakat, meliputi semua tanah di lingkungan masyarakat hukum adat yang dianggap sebagai sumber hak atas tanah lainnya di dalam lingkungan masyarakat hukum adat dan dapat dipunyai oleh seluruh anggota masyarakat hukum adat setempat.

Dalam UUD 1945 memuat pengakuan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat. Pasal 18B mengatur Negara Mengakui Keberadaan Masyarakat Hukum Adat serta hak-haknya, dengan batasan sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya juga diatur dalam Pasal 28i ayat (3) terkait dengan identitas budaya dan hak tradisional yang mereka jalani.

Hukum adat di Indonesia dikenal sebagai perangkat hukum yang beraneka ragam dengan isi dan norma-norma hukumnya. Akan tetapi kenyataannya yang beragam itu adalah perangkat hukum yang mengatur bidang kekeluargaan dan pewarisan. Hukum adat dan masyarakat hukum adat yang mengatur tanah pada dasarnya ada keseragaman, karena mewujudkan konsepsi, asas-asas hukum dan sistem pengaturan yang sama dengan penguasaan yang tertinggi apa yang dalam perundang-undangan dikenal sebagai hak ulayat lembaga-lembaga hukumnya bisa berbeda karena adanya keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan sebutan-sebutan lembaga-lembaga hukumnya juga berbeda termasuk sebutan ulayatnya sendiri, berbeda karena bahasa setempatnya berbeda.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dimana dalam melaksanakan tugasnya mempunyai salah satu fungsi sebagai perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah;

Sedangkan sesuai Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dimana dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi

antaranya perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan.

Dari tugas dan fungsi yang dibebankan oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan benang merah yang ada terhadap semua yang berkaitan dengan tanah dan pertanahan menjadi tugas pokok dan fungsi dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional termasuk pengaturan terhadap hukum tanah masyarakat adat yang ada di Indonesia.

Sejalan dengan konsep Nawa Cita yang diprogramkan dalam masa pemerintahan Presiden RI Bapak Joko Widodo dimana menurut istilah umum yang diserap dari bahasa Sanskerta, *nawa* (sembilan) dan *cita* (harapan, agenda, keinginan), semua yang berkaitan dengan tanah dan pertanahan dapat dilihat pada Nawacita ke - 3 Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan dan ke Nawa Cita ke - 5 yaitu Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program "Indonesia Pintar"; serta peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" dengan mendorong "**land reform dan program kepemilikan tanah seluas 9 hektar**", program rumah kampung deret atau rumah susun murah yang disubsidi serta jaminan sosial untuk rakyat pada tahun 2019.

Seiring dengan kemajuan pengaturan dan penataan pertanahan di Indonesia dan sebagai perwujudan dari Nawacita Bapak Presiden Jokowi konsep *Land Reform* semakin berkembang sehingga saat ini *Land Reform* diperluas dimana berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dalam Pasal 1 berbunyi "Reforma Agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana bentuk dan penerapan "Pengaturan dan Penataan Pertanahan Dalam Bingkai Reforma Agraria Masyarakat Hutan Adat Ketemenggungan Tae, Desa Tae, Kec.

Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Prov. Kalbar” (*best practice*, kendala dan solusi).

C. Masyarakat Adat Di Ketemenggungan Tae, Desa Tae, Kecamatan Balai Batang Taran, Kabupaten Sanggau

1. *Best Practice*

Merupakan suatu perjalanan yang panjang bagi masyarakat Ketemenggungan Tae, Desa Tae, Kec. Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat, untuk mendapat pengakuan terhadap status Masyarakat Hukum Adat dan Wilayah Masyarakat Hukum Adat mereka terlebih lagi status wilayah mereka berada dalam Kawasan Hutan.





Desa Tae merupakan satu (1) dari dua belas (12) Desa yang ada pada wilayah administrasi Kecamatan Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Prov. Kalimantan Barat, terdiri dari empat dusun yang meliputi delapan kampung, yakni Kampung Bangkan, Mak Ijing, Semangkar, Maet, Tae, Teradak, Peragong dan Padakng.

Berdasarkan data yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau, Wilayah Desa Tae seluas : 3.239,97 Ha, terdiri dari :

- a. APL (Non Kawasan Hutan) : 370,07 Ha
- b. Kawasan Hutan
 - 1) SK No. 259/2000

- HP : 2.241,40 Ha
HL : 572,05 Ha
- 2) SK No. 936/2013
HP : 2.231,08 Ha
HL : 728,12 Ha
- 3) SK No.733/2014
HP : 2.232,55 Ha
HL : 728,12 Ha
- 4) Moratorium Gambut : 728,12 Ha

Dari data pertanahan diatas dapat dilihat bahwa sebagian besar wilayah Desa Tae berada dalam Kawasan Hutan dengan berbagai kriteria dan aturan hukum berdasarkan SK KLHK yang ada.

Khususnya di Kalimantan Barat terdapat 3 aturan yang harus dipatuhi berdasarkan Surat Keputusan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dimana antara SK yang satu dengan lainnya tidak saling membatalkan serta terdapat juga aturan Moratorium Gambut dalam bentuk Instruksi Presiden yang saat ini telah sampai pada Revisi VI atau yang kita kenal dengan PIPIB Revisi VI.

Adapun masyarakat di Desa Tae, Kec. Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Provinsi Kalimantan Barat sejak terbukti mampu hidup secara mandiri. Melalui kearifan lokal mereka berhasil menjaga kelestarian alam. Hutan-hutan terjaga dengan baik sehingga mampu menjadi ‘*supermarket*’ bagi warga desa. Hutan menjadi sumber kehidupan mereka dan apa saja mereka dapatkan di hutan tersebut. Karena hutan sangat penting bagi masyarakat desa Tae secara sadar warga menjaga hutan dan kawasan desa mereka. Kepala Desa Tae Melkianus Midi menjelaskan bahwa “mereka memiliki aturan-aturan adat untuk menjaga kelestarian hutan. Kebutuhan sehari-hari bisa langsung diambil dari alam. Sementara pendapatan lainnya bisa dengan cara menjual karet atau buah-buahan,”. Warga dilarang menebang pohon sembarangan. Jika warga yang terbukti menebang pohon, maka akan mendapatkan hukuman berat. Hukuman bisa berupa denda adat atau bahkan diusir dari kampung halaman. “Aturan adat ini harus ditaati. Menjaga hutan berarti

menjaga masa depan generasi penerus,” Warga desa memiliki lahan yang ditanami berbagai pepohonan. Kawasan itu dinamakan tembawang. Tembawang dikenal sebagai sistem penggunaan lahan di masyarakat adat suku dayak. Tembawang merupakan ekosistem yang unik karena menyimpan nilai-nilai sangat tinggi. Selain memiliki kekayaan keanekaragaman hayati, juga mengandung nilai ekonomi dan konservasi. Tembawang harus dijaga dengan baik karena menjadi sumber buahan-buahan bagi warga. Jika setiap keluarga menjaga kelestarian tembawang dipastikan keluarga tersebut tidak akan kesusahan mencukupi kehidupan sehari-hari. “Setiap ada pohon yang mati harus ditanami pohon baru. Itu untuk menjaga keberlangsungan tembawang,” katanya. (Pontianak Post, edisi 31 Agustus 2016).

Ada satu bukit di Desa Tae yang sangat dijaga warga desa. Di sinilah dapat ditemukan riam-riam yang menjadi sumber air bagi wilayah kampung yang letaknya lebih rendah. Seperti dikatakan Kepala Desa Tae, Melkianus Midi, “Bukit Tiong Kandang” menjadi pusat dalam menjaga kelestarian alam di sana. Cara menjaganya, masyarakat adat selalu membatasi jangan sampai terjadi eksploitasi di wilayah yang berbatasan langsung dengan bukit. Sementara wilayah-wilayah lain yang sudah dibuat ladang, diupayakan restorasi ekosistem. Sampai sekarang, sumber air dari Bukit Tiong Kandang terus mengalir. Ini menjadi sumber mata air bersih bagi warga.

Dengan status Kawasan Lindung yang diberikan pemerintah pada dasarnya baik untuk menjaga kelestarian hutan pada Desa Tae akan tetapi dengan luasan Areal Penggunaan Lain (APL) hanya $\pm 11,4\%$ dari luas wilayah yang artinya lebih dari 80% adalah Berstatus Kawasan maka ada hak-hak masyarakat terhadap lahan yang diminta untuk dikembalikan termasuk sawah, perkuburan, lapangan bola, sekolah dan lain-lain. Hal ini mendorong masyarakat bahu membahu bekerja sama sejak Tahun 2011 dan hampir 7 tahun melakukan perjuangan untuk bisa mendapatkan pengakuan dan hak kepemilikan penuh terhadap hutan adat mereka dengan berjuang bersama Pemerintah Kabupaten Sanggau, Pemberdayaan holistik yang dilakukan oleh Gerakan Pemberdayaan Pancur Kasih (GPPK), Institut Dayakologi (ID) dalam melakukan pendampingan di komunitas Tiong Kandang di Ketemenggungan Tae

(Tenaga Ahli Utama Kantor Staf Presiden Usep Setiawan, Nawacita di Tiong Kandang Sanggau, 1 April 2019).

Perjuangan panjang tersebut alhamdulillah akhirnya menunjukkan titik terang dengan terbitnya :

- a. Tahun 2013 disahkan Peta Partisipatif Desa Tae oleh Bapak Paolus Hadi selaku Bupati Sanggau.
- b. Pada 24 Agustus 2015 Desa Tae resmi ditetapkan sebagai Desa Adat oleh Bapak Paolus Hadi, selaku Bupati Sanggau.
- c. Seiring dengan tuntutan pengakuan atas keberadaan Masyarakat Hukum Adat dan Wilayah Masyarakat Adat Tahun 2016 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan Bapak Sofyan A. Djalil, selaku Menteri, telah terbit Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Hal ini sebagai bentuk pengakuan dan keberpihakan pemerintah terhadap keberadaan Masyarakat Hukum Adat dan Wilayah Masyarakat Hukum Adat yang ada di Republik Indonesia.

Dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa Hak Komunal atas Tanah yang selanjutnya disebut Hak Komunal, adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

Kawasan Tertentu adalah *kawasan hutan* atau perkebunan.

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.

- d. Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- e. Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.

- f. SK Menteri LHK No. 5770/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/9/2018, seluas \pm 2.189 Ha.

Sebagai pengakuan dari Negara melalui bingkai Reforma Agraria oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan status Hutan Adat Ketemenggungan Tae diakui dan ditetapkan Pemerintah Republik Indonesia melalui SK Menteri LHK No. 5770/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/9/2018, seluas \pm 2.189 Ha dan diserahkan langsung oleh Presiden RI di Istana Negara, 21 September 2018, dan menjadi salah satu wujud Reforma Agraria dalam bentuk Perhutanan Sosial (PS).



- g. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria Tanggal 24 September 2018.

Dalam *best practices* pelaksanaan pengaturan dan penataan pertanahan untuk pembangunan terutama yang bersentuhan langsung dengan Tanah Adat, upaya apa yang telah dilakukan, kendala dan hambatan serta solusi penyelesaian dan jalan keluarnya terutama dalam pengejawantahan tugas Kementerian ATR/BPN dalam mewujudkan Nawacita yang dibingkai dalam Program “Reforma Agraria”.

Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau sebagai perpanjangan tangan dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Prov. Kalimantan Barat dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mencoba mengekstraksi kaitan dalam bentuk program prioritas pertanahan yang merupakan perpaduan dari perkembangan keberadaan Masyarakat Hukum Adat dan Wilayah Masyarakat Hukum Adat, khususnya terhadap wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau.

Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau melaksanakan tugas tata administrasi pertanahan yang mencakup luasan 1.226.720 Ha (12.267,20 Km²), dengan Wilayah

Areal Penggunaan Lain (APL) seluas 682.574 Ha dan seluas 544.146 Ha masuk dalam Kawasan Hutan ($\pm 44\%$). Data Administrasi Wilayah Kabupaten Sanggau terdiri dari 15 Kecamatan, 169 Desa dan 6 Kelurahan. Jumlah Penduduk Kabupaten Sanggau sebanyak 457.701 Jiwa (Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Sanggau 2017).

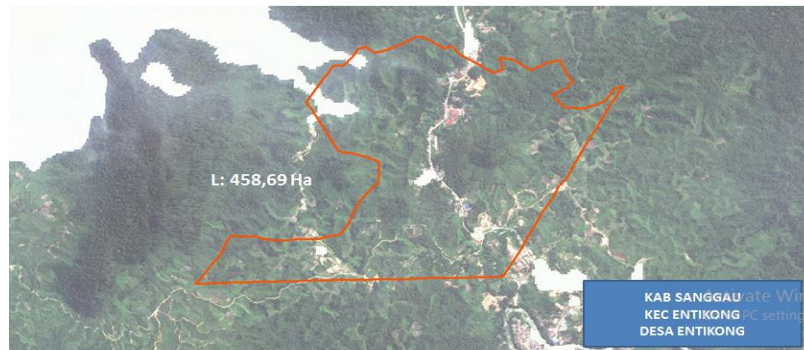
Adapun kegiatan Program Prioritas Nasional yang dibebankan kepada Kementerian ATR/BPN yaitu Tahun 2017 sebanyak 5 juta Bidang, Tahun 2018 sebanyak 7 Juta Bidang dan Tahun 2019 sebanyak 9 Juta Bidang, di Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau berupa :

Tahun 2017

- a. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
 - Target Sertipikat : 13.500 Bidang
 - Realisasi Sertipikat : 9.885 Bidang

Tahun 2018

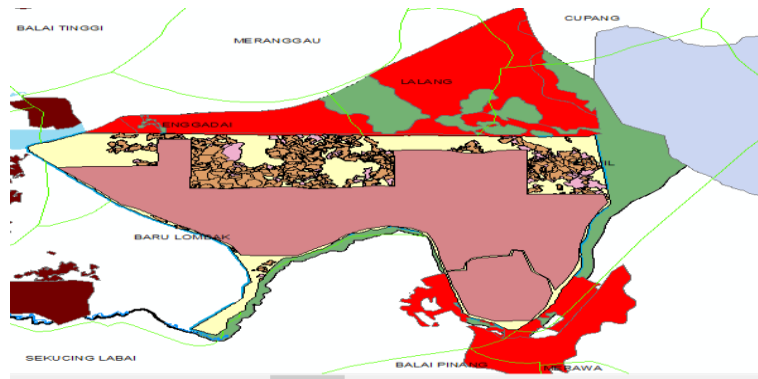
- a. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
 - Peta Bidang Tanah : 10.000 Bidang
 - Sertipikat : 8.450 Bidang
- b. Redistribusi Tanah/TORA: 7.500 Bidang
 - 1) Pelepasan Kawasan Hutan
 - Dasar Peta Indikatif TORA KLHK



DESA : ENTIKONG, KEC. ENTIKONG

SK PELEPASAN KAWASAN HUTAN

2) Pelepasan 20% Perkebunan



PELEPASAN KAWASAN HUTAN BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA NOMOR : SK.262/Menhut-II/2011 TGL. 18 MEI 2011 TENTANG PELEPASAN SEBAGIAN KAWASAN HUTAN PRODUKSI YANG DAPAT DIKONVERSI SELUAS 10.935,40 HA YANG TERLETAK DI KELOMPOK HUTAN SUNGAI AMBAWANG DAN GUNUNG TINJIL KABUPATEN SANGGAU , PROVINSI KALIMANTAN BARAT UNTUK PERKEBUNAN KELAPA SAWIT ATAS NAMA PT. SUMATERA JAYA AGRO LESTARI

- c. IP4T: 3.000 Bidang
(Menjadi lokasi target RA Tahun 2019)
- d. Bina Penerima Tanah (Pasca Legalisasi Asset), dimana ATR/BPN sebagai fasilitator.
 - 1) Kelompok Tani Sumber BPN - Beras Hitam/Beras Telasi
 - 2) Kelompok Tani Pengaria (Pengrajin Agraria) – Anyaman dari Lidi Daun Sawit



Tahun 2019

a. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

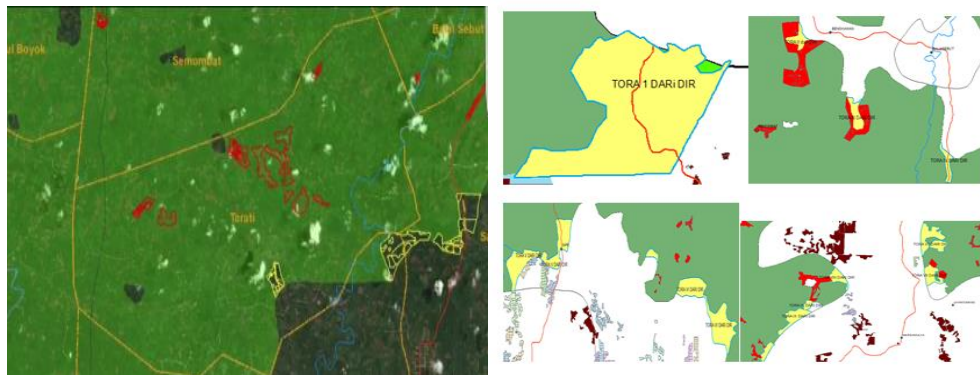
Peta Bidang Tanah : 4.000 Bidang

Sertipikat : 2.216 Bidang

b. Redistribusi Tanah/TORA: 14.000 Bidang

1) Pelepasan Kawasan Hutan

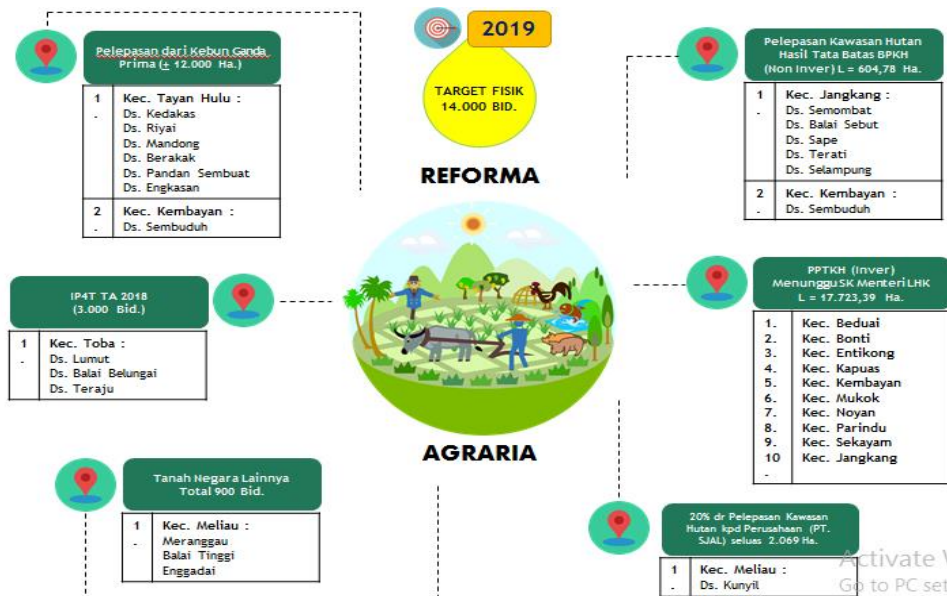
Dasar Peta Indikatif TORA KLHK



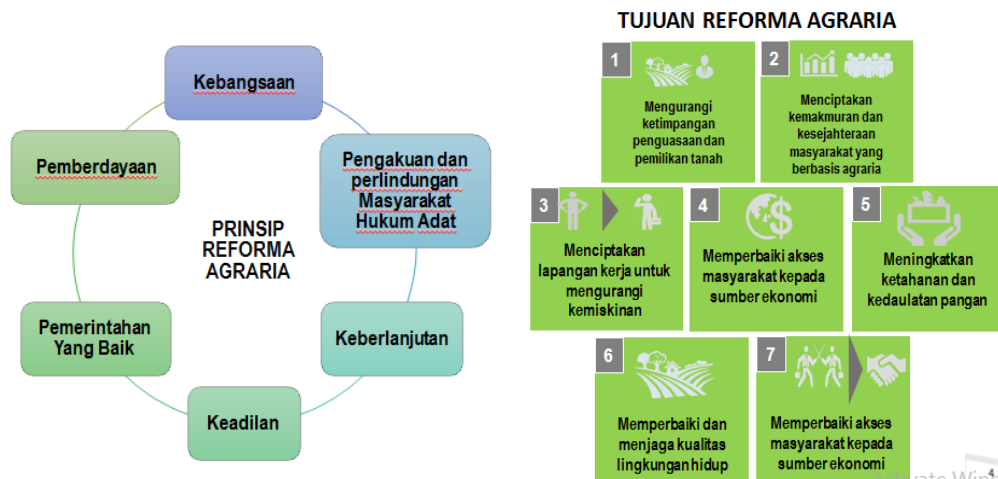
2) Pelepasan Sukarela dari HGU (data base Tanah Terlantar) / PT. Kebun Ganda Prima seluas \pm 12.000 Ha.



3) IPAT : 3.000 Bidang



Dari kegiatan program prioritas yang dilaksanakan sejak Tahun 2017 sd Tahun 2019 ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau berupaya untuk lebih memfokuskan pada target yang bersentuhan langsung dengan kegiatan Redistribusi Tanah dengan menyentuh pada konsep Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). Konsep TORA dalam Reforma Agraria :



Dari Prinsip dan Tujuan Reforma Agraria terlihat keberpihakan pemerintah terhadap pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat dengan salah satu tujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan pemilikan tanah.

SKEMA REFORMA AGRARIA



SUMBER TORA

Pelepasan Kawasan Hutan (UU No. 41/1999 Jo. PP 104 dan 105 Tahun 2010)	Pelepasan oleh Pemegang Hak	Ditegaskan menjadi TORA
Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara untuk TORA.	<ul style="list-style-type: none"> a. Tanah HGU dan HGB yang telah habis masa berlakunya, tidak diperpanjang dan tidak diperbarui karena dilerantarkan atau tidak digunakan/dimanfaatkan; b. Tanah negara yang digunakan/dimanfaatkan oleh pemegang HGU atau HGB melebihi dari luas yang tercantum dalam surat keputusan pemberian hak yang bersangkutan; c. Tanah terlantar yang didayagunakan untuk Reforma Agraria; d. Tanah terlantar yang didayagunakan untuk Reforma Agraria; e. Tanah Negara dikuasai masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Minimal 20% dari kewajiban pemegang hak atas tanah untuk menyerahkan 50% dari luas bidang tanah HGU yang berubah menjadi HGB karena perubahan Rencana Tata Ruang Wilayah; b. Tanah yang diperoleh dari kewajiban menyediakan minimal 20% dari luas Tanah Negara yang diberikan kepada pemegang HGU dalam proses pemberian; c. Tanah bekas tambang yang berada di luar kawasan hutan yang telah direklamasi; d. Tanah-tanah yang memenuhi persyaratan penguatan hak rakyat atas tanah: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tanah yang dihibahkan oleh perusahaan dalam bentuk tanggung jawab sosial dan/atau lingkungan; 2. Tanah hasil konsolidasi yang subyeknya memenuhi kriteria reforma agraria; 3. Sisa tanah sumbangan tanah untuk pembangunan dan tanah pengganti biaya pelaksanaan Konsolidasi Tanah yang telah disepakati untuk diberikan kepada pemerintah sebagai TORA;
Perubahan Batas Kawasan Hutan (UU No. 41/1999 Jo. Perpres 88 Tahun 2017) Tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara untuk TORA dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan.		

Terhadap status Kawasan Hutan bagi Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Tae tersebut dengan Reforma Agraria akhirnya pengakuan dari Negara melalui bingkai Reforma Agraria oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan status Hutan Adat Ketemenggungan Tae diakui dan ditetapkan Pemerintah Republik Indonesia melalui SK Menteri LHK No. 5770/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/9/2018, seluas ± 2.189 dalam bentuk Perhutanan Sosial (PS). Terhadap pengakuan ini Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Siti Nurbaya, menyatakan bahwa bahwa dalam konteks LHK, penyelesaian konflik tenurial dalam kawasan hutan sudah ada skema-skema penyelesaiannya, yaitu melalui penyelesaian yang diatur dengan PP ataupun Peraturan Menteri. Pengaturan itu dengan cara: Perubahan batas Kawasan Hutan dalam proses pengukuhan kawasan

hutan sesuai PP 44 tahun 2004 dan Permen LHK Nomor P.44 tahun 2012; dengan cara perubahan batas Kawasan hutan melalui pelepasan kawasan hutan/TORA), tukar menukar kawasan hutan, *resettlement* dan Perhutanan Sosial sesuai Perpres Nomor 88 tahun 2018 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH).

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Perekonomian Nomor 3 Tahun 2018 tentang pedoman pelaksanaan tugas Tim Inventarisasi dan Verifikasi penguasaan tanah dalam Kawasan hutan dan Permen LHK Nomor P.17 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk sumber TORA. Penyelesaian juga dilakukan dengan program Perhutanan Sosial sesuai PP Nomor 6 tahun 2007, Permen LHK Nomor P.83 tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial dan Permen LHK Nomor 39 tentang Perhutanan Sosial di wilayah kerja Perhutani.

Selain itu dapat dilakukan dengan cara pemberian Izin Penggunaan Kawasan/Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) untuk pemukiman non komersil (tidak termasuk di areal Hutan Konservasi). Mekanisme pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan harus tidak melanggar ketentuan UU 41/1999 dan UU 18/2013. Pemberian IPPKH tidak termasuk di areal hutan konservasi diatur dalam Permen LHK No. P.27/Menlhk/Setjen/ Kum.1/7/2018 (Menteri LHK: Konflik Agraria Kawasan Hutan Serius Diselesaikan, Postkota news, 16 Juni 2019).

Terhadap Wilayah Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Tae, bentuk Reforma Agraria yang diberikan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan adalah dalam bentuk Perhutanan Sosial dimana status kawasan diberikan dalam bentuk Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan.

2. Permasalahan / Kendala

Dalam paper ini yang menjadi permasalahan/kendala adalah bagaimana bentuk dan penerapan Pengaturan dan Penataan Pertanahan Dalam Bingkai Reforma Agraria Masyarakat Hutan Adat Ketemenggungan Tae, Desa Tae, Kec. Balai Batang Tarang, Kabupaten Sanggau, Prov. Kalbar, dalam kaitannya dengan status

pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan dan apakah program-program yang di jadikan program prioritas nasional bagi Kementerian ATR/BPN dapat menjangkau Wilayah Masyarakat Hukum Adat dan seperti apa peran serta Kementerian ATR/BPN dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau bagi mewujudkan cita-cita sebagaimana yang termuat dalam Nawa Cita.

3. Solusi / upaya yang dapat dilakukan

Jika menyimak dari apa yang disampaikan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan bahwa Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menargetkan pelepasan 980 ribu hektar Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) akan rampung pada Juli 2019. “Untuk dilepaskan menjadi sertifikat sudah siap 980 ribu hektar. Nanti gimana teknis dan cara mengelola selanjutnya sama *pemerintah daerah. Ada sosialisasi dan pertemuan Pak Menko dan beberapa menteri dan gubernur. Sesuai arahan presiden, akan diselesaikan bulan Juli 2019.* (Vincent Fabian Thomas, Babe, Edisi 28 Juni 2019).

Dengan pernyataan tersebut dapatkah Kementerian ATR/BPN dengan Program Prioritas Nasional nya dapat masuk untuk mengeksekusi pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan kepada Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Tae ke dalam skema Redistribusi Tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, mengingat :

Pasal 1 angka (8)

Hak Kepemilikan Bersama atas Tanah adalah hak milik yang diberikan kepada kelompok masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu atas beberapa bidang tanah yang dimiliki secara bersama dan diterbitkan satu sertipikat yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak milik bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.

Pasal 7 angka (1) huruf (d)

Objek redistribusi tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a meliputi:

d. tanah yang berasal dari pelepasan kawasan hutan negara dan/atau hasil perubahan batas kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai sumber TORA, meliputi:

- 1) tanah dalam kawasan hutan yang telah dilepaskan sesuai peraturan perundangundangan menjadi TORA; dan
- 2) tanah dalam kawasan hutan yang telah dikuasai oleh masyarakat dan telah diselesaikan penguasaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 12

1) Subjek Reforma Agraria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 terdiri atas:

- a. orang perseorangan;
- b. ***kelompok masyarakat dengan Hak Kepemilikan Bersama***; atau
- c. badan hukum.

Jika dikaitkan antara Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu dapat kita temukan antaranya :

Pasal 2

1. Masyarakat Hukum Adat yang memenuhi persyaratan dapat dikukuhkan hak atas tanahnya nya;
2. Kelompok Masyarakat Yang Berada Dalam Suatu Kawasan Tertentu yang memenuhi persyaratan dapat diberikan hak atas tanahnya;

Pasal 3

1. Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diberikan dalam bentuk Hak Komunal.
2. Subyek Hak Komunal dapat diberikan :
 - a. Masyarakat Hukum Adat;
 - b. Masyarakat yang berada dalam suatu Kawasan Tertentu;

3. Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat berbentuk Koperasi, Unit atau Bagian dari Desa, atau Kelompok Masyarakat lainnya yang telah memenuhi persyaratan untuk dapat diberikan hak atas tanah menurut peraturan ini.
4. Proses Pemberian Hak Komunal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang berada dalam Kawasan Hutan atau Wilayah Tertentu dilakukan oleh *Tim IP4T*.

Pasal 19

Pendaftaran Hak Komunal atas tanah untuk Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu, atau Hak Komunal lainnya dilakukan sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pertanahan.

Pasal 20

Hak Komunal yang diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat yang telah didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3), penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, sesuai kesepakatan para pihak dan ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan.

D. Rekomendasi

Dengan penjelasan tersebut saat ini lebih kurang Sepuluh (10) bulan setelah perjuangan panjang tersebut dimana status Masyarakat Hukum Adat dan Hutan Adat telah mendapat pengakuan dari Pemerintah, menurut pertimbangan penulis dapat diambil upaya berupa:

1. Dari Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, bahwa pengakuan dalam bentuk pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan kepada Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Tse dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dapat ditindak lanjuti melalui konsep IP4T dan selanjutnya disertai pendaftaran hak atas tanahnya dengan tetap mengacu pada Ketentuan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Pertanahan.

2. Pendaftaran hak atas tanah Masyarakat Hukum Adat tersebut bertujuan agar penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, sesuai kesepakatan para pihak dan ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan, guna menciptakan kesejahteraan dan meningkatkan taraf hidup masyarakat dalam wilayah Masyarakat Hukum Adat.
3. Sosialisasi dan koordinasi dengan Pemerintah Daerah dan seluruh stake holder yang terkait guna menyamakan persepsi dan konsep sebagai tindak lanjut dari pemberian Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan kepada Masyarakat Hukum Adat Ketemenggungan Tae dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sehingga apa yang dicita-citakan dalam Nawa Cita dapat tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.
- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 Tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat.
- SK Menteri LHK No. 5770/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/9/2018, seluas ± 2.189 Ha.
- Data Kawasan Hutan dan Non Kawasan Hutan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sanggau Tahun 2019.
- Menteri LHK: Konflik Agraria Kawasan Hutan Serius Diselesaikan, Postkota news, 16 Juni 2019.
- Tenaga Ahli Utama Kantor Staf Presiden Usep Setiawan, Nawacita di Tiong Kandang Sanggau, 1 April 2019.
- Vincent Fabian Thomas, Babe, Edisi 28 Juni 2019.
- Pontianak Post, edisi 31 Agustus 2016.

REKONSTRUKSI PEMBERIAN HAK GUNA USAHA DI ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT

Koes Widarbo, Haryo Budhiawani
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta
Email: widarbokoes2@gmail.com

Abstrak: Kasus lahan tanah perkebunan Hak Guna Usaha (HGU) yang dilerantarkan oleh pemegang haknya dengan warga masyarakat disekitarnya yang menggarapnya banyak terjadi diberbagai daerah termasuk juga khususnya dengan masyarakat hukum adat, pihak Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional pun telah mengambil tindakan sesuai kewenangannya atas HGU tersebut yaitu dengan telah ada yang ditetapkan menjadi tanah terlantar, namun mereka dimenangkan di jalur hukum peradilan ditambah lagi permasalahan atas HGU tersebut ada yang dibebani hak tanggungan sehingga adanya keberatan dari pihak perbankan, di satu sisi eksistensi masyarakat hukum adat semakin lama semakin lemah dan belum ada standarisasi dari pemerintah, mengakibatkan masalah pertanahan menjadi rumit, sehingga penanganan masalah dan pengendalian pertanahannya tidak berjalan dengan optimal bahkan menjadi tunggakan kasus pertanahan nasional.

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk menemukan konsepsi landasan hukum pemberian HGU di atas tanah masyarakat hukum adat dan penerapannya dalam hukum positif. Adapun metode penulisan ini menggunakan metode yuridis empiris.

Adapun pemberian HGU di atas tanah masyarakat hukum adat ini dalam rangka asas pemisahan horisontal pemberian HGU berupa penguatan eksistensi penguasaan tanah hak masyarakat hukum adat yang ada di lokasi tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan telah diakui eksistensinya oleh Pemerintah, sehingga mengeliminir atau paling tidak meminimalisasi permasalahan pertanahan dan memudahkan pengendaliannya. Berdasarkan hal-hal tersebut maka rekonstruksi konsepsi pemberian HGU di atas tanah masyarakat hukum adat sangat diperlukan.

Kata Kunci: HGU, Asas Pemisahan Horizontal, Tanah Masyarakat Hukum Adat.

Abstract: The case of the Land Use Rights (HGU) plantation land abandoned by the rights holders with the surrounding community who work on it occurs in many regions, especially with indigenous people, the Ministry of Agrarian and Spatial Planning / National Land Agency has taken action according to its authority over the HGU, namely with those who have been designated as abandoned land, but they were won in the judicial legal system plus problems with the HGU were burdened with mortgages so that there were objections from the banks, on the one hand the existence of customary law communities had no government standardization, resulting in land problems becoming complicated, so that the handling of problems and land control does not run optimally even into arrears in national land cases.

The purpose of this writing is to find a legal basis for the concept of granting HGU on the land of indigenous peoples and its application in positive law. The writing method uses empirical juridical methods.

The provision of HGU on the land of indigenous peoples in the framework of the horizontal separation of the provision of HGU in the form of strengthening the existence of land ownership rights of customary law communities in the location insofar as it does not conflict with National interests and has been recognized by the Government, so eliminate or at least minimize land discussions and facilitate control. Based on these matters, the conception of the provision of HGU in the land of indigenous peoples is very much needed.

Keywords: HGU, Principle of Horizontal Separation, Land of Customary Law Society.

A. Pendahuluan

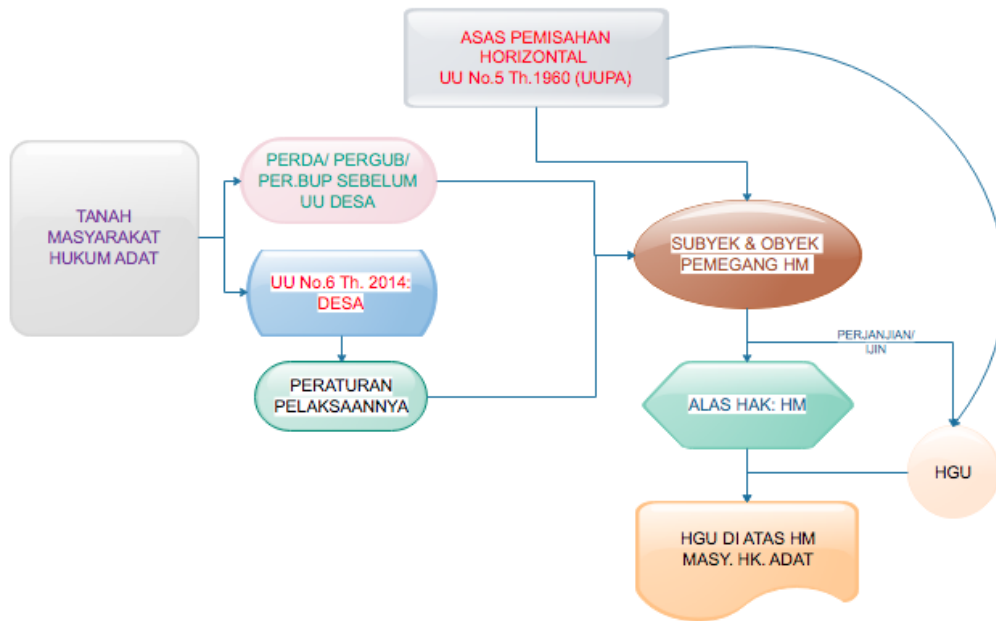
Kasus sengketa, konflik dan perkara pertanahan atas lahan tanah Hak Guna Usaha (HGU) yang diterlantarkan baik sebagian maupun seluruhnya oleh pemegang haknya dengan warga masyarakat yang menggarap di atas lahan tersebut, khususnya atas tanah yang dapat terindikasi dalam penguasaan masyarakat hukum adat walaupun pernah diganti rugi namun masih menyisakan permasalahan karena mereka berkeyakinan sebagai pihak yang menguasai lahan tanah tersebut yang diperolehnya dari nenek moyangnya dan bukan sebatas yang memanfaatkan saja atas tanah negara, hal ini terjadi diberbagai daerah propinsi di Indonesia bahkan sampai jatuh korban jiwa antara lain PT. Barat Selatan Makmur Investindo (BSMI) di Meuji Lampung¹, HGU pengembangan argobisnis perkebunan sawit di Kabupaten Kotabaru Kalimantan Selatan (Fat'hul Achmadi Abby, 2016), PT. Pulau Sumbawa Agro di Kabupaten Sumbawa Barat Nusa Tenggara Timur (Supriadi,2017), di samping memang eksistensi mereka semakin melemah walaupun diakomodir di dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Mereka membutuhkan lahan untuk sarana kehidupannya sebagai petani dengan bercocok tanam (kebutuhan primer) dan di sisi lain dari pihak pemegang haknya dengan dalih ingin memanfaatkan tanahnya kembali dengan alasan diterlantarkan sementara waktu karena berbagai alasan antara lain yang utama karena dampak krisis ekonomi, bahkan di sisi lain ada HGU yang dijaminkan hak tanggungan di lembaga perbankan baik milik pemerintah, swasta, bahkan luar negeri, hal ini menjadikan pihak bersengketa menjadi bertambah apalagi dijaminkan di bank milik Pemerintah tentunya menimbulkan kerugian bagi keuangan Negara. Sementara ini dari data Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria dan Penanganan Ruang dan Tanah (2019), dari 15 perkara di TUN yang dimenangkan oleh Kemen ATR/BPN hanya 4 perkara berdasarkan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, hal ini disebabkan adanya prosedur dalam proses penetapan menjadi tanah terlantar yang tidak sesuai regulasinya, sehingga bagaimana nasibnya jika dari perkara pengadilan yang kalah tersebut ada yang merupakan terindikasi penguasaan masyarakat hukum adat yang eksistensi benar-benar masih ada.

¹ Kompas, 17 Des.2011.

Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan istilah Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) berdasarkan Hukum Adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional, salah satunya adalah penerapan asas pemisahan horizontal, hanya mengingat pemberian HGU adalah alas haknya adalah harus merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan mengingat kewenangan Negara hanya menguasai bukan memiliki, maka berlandaskan latar belakang tersebut di atas diperlukan penguatan atas tanah yang benar-benar dikuasai masyarakat hukum adat, apabila di atas tanah tersebut akan dilakukan pemberian HGUnya akan yang eksistensinya sudah diakui oleh Negara dalam hal ini Pemerintah berdasarkan standarisasi yang ditetapkan oleh regulasi, mengingatkan pada dasarnya hubungan masyarakat hukum adat atas tanah adalah merupakan penggunaan atau pemanfaatan atas tanah, sehingga penguatan menjadi penguasaan atau bahkan pemilikan tanah harus benar-benar yang telah diakui berdasarkan Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, barulah hal tersebut diatur dalam bentuk undang-undang dan sebelumnya selama ini disebagian wilayah pada beberapa propinsi sudah diatur dengan peraturan daerah.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan adalah apakah diperlukan rekonstruksi penyempurnaan landasan konsepsi pemberian HGU di atas tanah masyarakat hukum adat ? dan apabila diperlukan bagaimanakah model rekonstruksi tersebut ? Adapun penggunaan metode penelitian hukum dalam makalah ini adalah pendekatan yuridis empiris, menurut Zainuddin, (2018,hlm.20), metode pengungkapannya terikat pada metode induktif logis, maka *tatsachenwissenschaft* merupakan cakrawala, sehingga para sarjana hukum tidak kaku atau ceroboh. Sedangkan tujuan dari makalah ini adalah untuk menemukan konsepsi landasan hukum pemberian HGU di atas tanah masyarakat hukum adat dan penerapannya dalam hukum positif.

Adapun Kerangka Teori Penyempurnaan Konsepsi Landasan Hukum Asas Pemisahan Horizontal Pemberian HGU di atas Tanah Masyarakat Hukum Adat adalah sebagai berikut:



B. Rekonstruksi Penyempurnaan Landasan Konsep Asas Pemisahan Horizontal Pemberian Hgu

Hak Guna Usaha (HGU) sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 28 UUPA adalah hak untuk mengusahakan *tanah yang dikuasai langsung oleh Negara* dengan jangka waktu yang ditentukan, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. HGU diberikan untuk paling lama 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama dapat diberikan untuk waktu yang paling lama 35 tahun dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai (HP) Atas Tanah. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat perusahaan yang memenuhi kewajibannya dengan baik, maka dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun. Pengertian tanah yang dikuasai langsung oleh Negara ini adalah asas pemisahan horizontal juga yang dianut oleh UUPA berdasarkan hukum adat sebagaimana juga pada Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP), adanya pemisahan antara kepemilikan tanah dengan kepemilikan bangunan dan atau tanaman di atasnya, hal ini terlihat di dalam pasal-pasal yang mengatur empat macam hak atas tanah primer tentang Hak Milik (HM), HGU, HGB dan HP hanya pada HM merupakan hak atas tanah yang terkuat, terpenuh, turun temurun yang dapat dimiliki oleh pihak yang memenuhi syarat, namun di atas HM pun dapat berdiri bangunan dan atau tanaman milik pihak lain bahkan dapat

berupa HGB atau HP dengan adanya perjanjian atau ijin dari pemegang HM atas tanahnya. HGB diberikan kepada pihak yang memenuhi syarat di atas tanah yang bukan miliknya sendiri walaupun dalam tataran teknis yuridis dan administrasi dalam rangka pemberian HGB dengan subyeknya adalah badan hukum yang perolehan tanahnya berasal dari tanah HM atau bekas milik adat atau sejenisnya, maka di dalam surat keputusan pemberian HGBnya pada diktum memutuskannya tertuang klausula berdasarkan surat pelepasan HM atau tanah bekas milik adat “dilepaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung Negara” sehingga substansinya sama dengan jenis perolehan atas HGU dan HP. Sedangkan pada HP terdiri dua jenis perolehan haknya yaitu diberikan di atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau atas tanah milik orang lain sedangkan pada HGU terdapat perbedaan bahwa diberikan haknya hanya di atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan tidak mengatur pemberian di atas tanah milik orang lain seperti HP atau di atas tanah yang bukan miliknya, mengapa ketentuan penerapan asas pemisahan Horizontal pada HGU tidak dipersamakan saja seperti pada HGB dan HP tersebut pada hal *substansi* dari ketiganya adalah sama- sama di atas tanah yang bukan miliknya yang juga dapat mengandung arti tanah yang dikuasai langsung Negara atau merupakan tanah milik orang lain.

Menurut Boedi Harsono,(2008,hlm.231), dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dirumuskan dengan istilah “*dikuasai*”itu, ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik oleh UUPA dalam Pasal 2. Ayat 2 diberikan rincian kewenangan Hak Menguasai dari Negara berupa kegiatan:

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

Lebih lanjut Boedi Harsono (2008,hlm.231) Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai dari Negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hukum yang bersifat publik

semata-mata. Seperti halnya dalam Hak Ulayat, pelimpahan tugas kewenangan Hak Bangsa yang beraspek hukum public tersebut tidak meliputi dan tidak mempengaruhi hubungan hukumnya yang beraspek keperdataan, hak kepunyaan masih ada pada Bangsa Indonesia; merupakan suatu “contradiction in termia nis” jika ada yang berbicara mengenai Hak Ulayat Negara. Hubungan hukum antara Negara Republik Indonesia dengan tanah-bersama Bangsa Indonesia adalah semata-mata beraspek hukum publik. Sedangkan Hak Ulayat sebagaimana Hak Bangsa mengandung dua unsur yaitu hak kepunyaan yang beraspek keperdataan dan tugas kewenangan mengelola yang beraspek hukum publik.

Menurut Lakburlawal, Mahrita Aprilya (2016, hlm.1), Hak Guna Usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 ayat(1) UU No. 5 Tahun 1960 diberikan atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Dengan demikian tanah ulayat yang diberikan untuk hak guna usaha harus dilepaskan haknya sebagai tanah ulayat menjadi tanah negara berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996. Dengan demikian ketika hak guna usaha berakhir status tanah yang diberikan hak guna usaha berubah menjadi tanah negara dan ini menghilangkan status tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini dalam banyak kasus menimbulkan sengketa pertanahan antara masyarakat adat sebagai pemegang Hak Ulayat dengan perusahaan ketika jangka waktu hak guna usaha berakhir. Keinginan masyarakat adat untuk mendapatkan keadilan yang seadil-adilnya dengan cara yang cepat dan murah dapat melalui lembaga litigasi. Namun sengketa seringkali diselesaikan dalam jangka waktu yang sangat lama dan menghabiskan biaya yang besar sehingga keinginan untuk mendapatkan keadilan dengan cepat dan biaya murah tidak tercapai. Kata kunci: Hak Guna Usaha, Hak Ulayat, tanah ulayat, sengketa pertanahan.

Menurut Aarce Tehupioty (2016, hlm.9-10), berpedoman pada PP Nomor 40 Tahun 1996 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 khususnya dalam pemberian HGU berbagai dokumen yang harus dilampirkan adalah izin lokasi atau surat izin penunjukkan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dan bukti pemilikan perolehan tanah yang diikuti dengan buktibukti berupa pelepasan kawasan hutan, atau pelepasan tanah hak milik adat, surat-surat bukti perolehan tanah lainnya. Berdasarkan hal tersebut akhirnya diterbitkan HGU. Hal ini dapat terjadi bahwa pada saat itu tidak ada klaim

dari masyarakat hukum adat sebab mereka belum mengetahui tentang eksistensi hak tersebut atau pihak perusahaan sudah menempuh cara-cara pendekatan dengan beberapa anggota masyarakat hukum adat, ternyata mereka itu bukanlah pihak yang sah dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Namun karena pada masa lalu hak masyarakat hukum adat belum memperoleh yang semestinya dari normatif, sehingga pendekatan formal yang lebih mengemuka. Kenyataan empiris menunjukkan ada klaim dari masyarakat hukum adat yang *merasa tidak diikutsertakan dalam proses* pemberian hak tersebut, yang lokasinya di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hal-hal itulah yang kemudian menimbulkan tuntutan masyarakat hukum adat agar tanah ulayat atau hak ulayat yang benar-benar ada diakui dan kepada masyarakat diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam kegiatan usaha atau melakukan kerjasama/kemitraan dengan masyarakat baik lewat BUMN maupun swasta besar untuk menciptakan iklim bisnis atau investasi yang lebih baik dan kondusif, baik bagi pengusaha lokal maupun asing di wilayah masyarakat hukum adat tersebut, sehingga tidak menimbulkan pergeseran hak masyarakat hukum adat (tanah adat/ulayat) yang merupakan hak asasi manusia.

Berdasarkan hasil uraian di atas maka diperoleh pembahasan bahwa sejak tahap awal kegiatan pemberian ijin lokasi dalam rangka pemberian HGU agar mengakomodir tanah masyarakat hukum adat yang eksistensinya benar-benar masih ada sehingga dipertimbangkan menjadi alas hak atas pemberian HGUnya; HGU yang tidak digunakan sesuai peruntukannya yaitu dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi dan atau diterlantarkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 UUPA yang mengatur sebabnya HGU hapus, bahkan atas HGU yang telah berakhir jangka waktunya maka pemegang HGUnya selaku pemegang hak keperdataannya masih mempunyai peluang melakukan perlawanan melalui jalur hukum kepada Negara dalam hal ini Pemerintah (Kementerian ATR/BPN), oleh karena itu pemberian HGU juga mempertimbangkan seperti halnya pada pemberian HGB dan HP yaitu pemberian HGU di atas tanah Masyarakat Hukum Adat dalam rangka revisi penyempurnaan asas pemisahan horizontal pada HGB untuk disesuaikan seperti halnya pada HGB dan HP di samping dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau juga tanah milik orang lain dalam hal ini dapat mengakomodir di atas tanah masyarakat hukum adat sebagai alas hak atas tanah

HGUnya, sehingga apabila telah berakhir jangka waktunya kembali pada milik asset masyarakat hukum adatnya yang eksistensi benar-benar ada ini tidak kembali menjadi dalam penguasaan Negara, tetapi kembali menjadi tanah ulayat milik masyarakat hukum adat. Berdasarkan pembahasan hal tersebut di atas, maka rekonstruksi pemberian HGU di atas Tanah Masyarakat Hukum Adat memang sangat perlu dilakukan.

C. Rekonstruksi Landasan Konsepsi Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Sebagai Alas Hgu.

Pasal 18B ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), sebagai hasil amandemen pertama UUD 1945, 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 dengan undang-undang. Pasal ini mengandung 4 (empat) syarat bagi eksistensi Hukum Adat, sebagai berikut:

1. Kalimat UUD 1945 “sepanjang masih hidup”, mengandung syarat bahwa Hukum Adat harus betul-betul dan faktual masih hidup di tengah masyarakat.
2. Kalimat “sesuai perkembangan masyarakat”, terkandung syarat bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam Hukum Adat masih diakui sepanjang nilai-nilai tersebut sesuai dengan situasi dan kondisi dan aktual.
3. Kalimat “sesuai dengan prinsip NKRI”, tertanam syarat bahwa negara RI dan seluruh wilayahnya di mana masyarakat hidup merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Bahwa masyarakat adat adalah bagian eksistensi dari NKRI itu sendiri.
4. Kalimat “di atur dalam undang-undang”, berisi syarat bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum.

Menurut Syahmunir (2005,hlm.3-4),guna memperoleh pengertian yang mendalam tentang struktur masyarakat Hukum Adat, penting dipahami/ diketahui faktor teritorial dan factor genealogis yang mendasari pembentukan dan kelangsungan hidup masyarakat Hukum Adat itu. Ada tiga jenis tata susunan masyarakat Hukum Adat yang berdasarkan faktor teritorial yaitu:

1. Dorpagemeenschap (masyarakat desa):
2. Streekgermeenschap (masyarakat wilayah);
3. Dorpenbond (serikat desa).

Faktor teritorial yakni factor terikat pada suatu daerah tertentu, ternyata factor yang mempunyai peranan yang terpenting dalam tiap timbulnya persekutuan hukum (Surojo Wignjodipuro, 1973, hlm. 85) Sedangkan factor geneologis yakni factor yang berdasarkan pada keturunan darah keturunan, dalam kenyataannya tidak menduduki peranan yang penting dalam timbulnya suatu persekutuan hukum. Desa di Jawa dan di Bali merupakan contoh dan tata susunan masyarakat yang berdasarkan teritorial, khususnya yang termasuk susunan masyarakat Desa (dorpsgemeenschap). Mengenai masyarakat wilayah (Streekgermeenschap), apabila suatu daerah tertentu terdapat beberapa desa yang masing-masing mempunyai tata susunan dan mengurus sendiri, berdiri sendiri, tetapi kesemuanya merupakan bawahan dari daerah, memiliki harta benda menguasai hutan rimba diantara atau dikelilingi tanah yang ditanami dan tanah-tanah yang ditinggalkan penduduk desa itu. Contoh KURIA di Angkola dan Mandailing atau MARGA di Sumatera Selatan. Selanjutnya tentang Serikat Desa timbul bilamana beberapa desa/ kampung yang terletak berdekatan mengadakan permufakatan untuk memelihara kepentingan bersama umpama irigasi/ pengairan, diadakan suatu badan yang bersifat kerjasama antara pengurus itu, kekuasaan tertinggi terhadap tanah di desa/ kampung yang bersangkutan, contohnya SUBAK di Bali. Susunan masyarakat Hukum Adat yang bersifat geneologis seperti telah disinggung di atas sekarang sudah sulit ditunjukkan, hal ini mungkin disebabkan perkembangan waktu dan zaman, lalu lintas sudah sangat maju, pergaulan antar suku sudah akrab dan batas wilayah antara satu dengan yang lain telah kurang ketat seperti dahulu, begitu juga perkembangan modernisasi dan globalisasi sekarang sulit untuk menunjukkan dgeneologis teritorial, artinya masuk ke dalam kesatuan geneologis dan harus berdomisili/ diam di dalam daerah persekutuan yang bersangkutan. Contohnya UMA di Kepulauan Mentawai, KURIA atau HUTA di Tapanuli, MARGA di Palembang dan NAGARI di Minangkabau.

Lebih lanjut menurut Syahmunir (2005), perbedaan penduduk dalam beberapa golongan terdapat di kebanyakan lingkungan Hukum Adat, hanya asas penggolongan

yang disatu daerah dengan yang lain tidak sama. Dalam garis besarnya perinsip penggolongan disebahagian besar daerah adalah sebagai berikut:

1. Termasuk golongan pertama adalah pemilik sawah/ ladang dengan pekarangan.
2. Termasuk golongan kedua adalah pemilik pekarangan saja.
3. Termasuk Golongan ketiga adalah orang-orang yang tidak memiliki tanah atau pekarangan.

Dengan demikian perinsip penggolongan itu adalah milik atas tanah.

Berkaitan dengan alas hak atas pemberian HGU maka juga dipersyaratkan adanya area/ wilayah/ hamparan bidang tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat harus ada batas wilayahnya sebagaimana diatur di dalam Undang Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Pasal 3 UUPA mengakomodir eksistensi 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 perundangan yang lebih tinggi. Eksistensi ini diperkuat dengan Pasal 5 UUPA bahwa 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 UUPA dan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Oleh karena itu tanah masyarakat hukum adat selalu terkait dengan hak ulayat.

Menurut Boedi Harsono (2008, hlm.280-281), Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Hak Ulayat mengandung 2 unsur, yaitu unsur kepunyaan yang termasuk bidang hukum perdata dan unsur kewenangan untuk mengatur penguasaan dan penggunaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang termasuk bidang hukum publik yang pelaksanaan dilimpahkan kepada Kepala Adat sendiri atau bersama-sama dengan para Tetua Adat masyarakat hukum adat bersangkutan.. Hak Ulayat dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang bersangkutan merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Hak-hak perorangan atas sebagian tanah bersama tersebut

secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya. Pemegang Hak Ulayat adalah masyarakat hukum adat, ada yang teritorial karena para warganya bertempat tinggal di wilayah yang sama, seperti Minangkabau. Ada pula yang genealogik yang para warganya terikat oleh pertalian darah, seperti suku dan kaum. Obyek Hak Ulayat adalah semua tanah dalam wilayah masyarakat yang bersangkutan, tidak selalu mudah untuk mengetahui secara pasti batas-batas tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat teritorial. Kalau masyarakat hukum adat genealogik diketahui tanah yang mana termasuk tanah yang dipunyai bersama karena Hak Ulayat meliputi semua tanah, maka dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada “res nullius”. Terciptanya Hak Ulayat sebagai hukum konkret pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang, meninggalkan atau menganugerahkan tanah yang bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu. Hak Ulayat sebagai lembaga hukum sudah ada sebelumnya karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan bukan satu-satunya yang mempunyai Hak Ulayat. Bagi sesuatu masyarakat hukum adat tertentu, Hak Ulayat bisa tercipta karena perpisahan dari masyarakat hukum adat induknya menjadi masyarakat hukum adat yang baru yang mandiri dengan sebagian wilayah induknya sebagai tanah ulayatnya.

Boedi Harsono,(2008, hlm.281),menerangkan Hak Ulayat diakui eksistensinya bagi suatu masyarakat hukum adat tertentu sepanjang menurut kenyataannya masih ada, antara lain dapat diketahui dari kegiatan sehari-harian Kepala Adat dan para Tetua Adat dalam kenyataannya yang diakui sebagai pengemban tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Selain diakui, pelaksanaannya dibatasi dalam arti harus sedemikian rupa, sehingga sesuai kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi, demikian dinyatakan dalam Penjelasan UUPA.Hak Ulayat yang pada kenyataannya tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali, juga tidak diciptakan Hak Ulayat baru. Dalam rangka Hukum Tanah Nasional tugas kewenangan yang merupakan unsur Hak Ulayat telah menjadi tugas kewenangan Negara Republik Indonesia sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa. Pada kenyataannya kekuatan Hak Ulayat cenderung berkurang dengan semakin kuatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat

yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah ulayat yang dikuasainya. Oleh karena itu Hak Ulayat tidak akan diatur dan UUPA tidak memerintahkan untuk diatur karena pengaturan hak tersebut akan melangsungkan keberadaannya, maka pengaturan Hak Ulayat yang masih adat dibiarkan tetap berlangsung menurut hukum adat setempat.

Eksistensi masyarakat hukum adat di seluruh atau sebagian wilayah dari beberapa propinsi antara lain seperti di Bali, Sumatra Barat, Kalimantan Tengah, Banten, Bengkulu sudah diatur oleh peraturan daerah dan ditindaklanjuti peraturan/keputusan gubernur/ bupati/ walikota. Kemudian UU No. 6 Th.2014 (Desa) BAB XII mengatur tentang Lembaga Adat Desa dan BAB XIII tentang Ketentuan Khusus Desa Adat, di samping memperkuat namun juga memberikan batasan standarisasi persyaratan dan prosedur bagi eksistensi masyarakat hukum adat dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya. Peraturan daerah yang sudah ada mengatur hal ini sebelum berlakunya undang-undang tersebut masih dapat diberlakukan sepanjang secara fakta di lapang persyaratan tersebut di atas dipenuhi dan tentunya peraturan daerahnya perlu disesuaikan dengan undang undang desa tersebut.

Adapun de fakto eksistensi dari desa adat yang diatur dengan perda yang telah berhasil disertipikatkan Hak Milik melalui Program Strategis Nasional (PSN) Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Propinsi Bali pada Tahun 2017 , program ini menindaklanjuti pensertipikat hak milik atas tanah tempat ibadat pura yang sudah beberapa tahun terlebih dahulu, sebetulnya cukup diterbitkan dengan nama pemegang haknya desa adat satu bidang tanah seluas desa adat saja, namun dalam PTSL ini pensertipikatannya diterbitkan bidang demi bidang di samping nama pemegang hak atas tanahnya adalah desa adat juga nama penguasaan fisik atas warga masyarakat yang sudah puluhan tahun dan turun temurun. Hal ini dapat menjadi pedoman bagi pensertipikatan atas tanah masyarakat hukum adat yang ada regulasi regional seperti halnya di Propinsi Bali.

Berdasarkan hasil uraian di atas, maka diperoleh pembahasan pensertipikatan sertipikat HM dengan nama pemegang hak bersama yaitu Desa Adat dan pemilik masing-masing bidang di Propinsi Bali adalah sebagai tonggak awal dua rekonstruksi. Sehingga bagaimana pembahasan konsepsinya adalah sebagai berikut: rekonstruksi pertama adalah pensertipikatan HM Desa Adat atau Masyarakat Hukum Adat dan rekonstruksi keduanya adalah pensertipikatan HGU di atas HM masyarakat hukum

adatnya. Keberhasilan pensertipikatan hak atas tanah di Propinsi Bali tersebut dapat menjadi tonggak awal dan solusi di Propinsi Sumatera Barat dan propinsi lainnya yang masih belum ada kesepahaman antara Lembaga Adat dengan warga masyarakat anggota masyarakat hukum adat selaku penguasa fisik, berkaitan dengan siapa nama pemegang hak disertipikatnya. Khusus berkaitan dengan pemberian HGU di atas tanah HM masyarakat hukum adat sebagai catatan koreksi ke depan pensertipikatan hak atas tanah di Bali PTSL dalam tata administrasi, teknis dan yuridis pendaftaran tanahnya berkaitan dengan pemberian HGU di atas tanah masyarakat hukum adat bisa dilakukan pada satu wilayah bidang tanah HM dengan nama pemegang hak atas tanahnya adalah nama desa adat atau nama lembaga masyarakat hukum adat dan dapat juga dilengkapi nama kepemilikan bersama setiap warga masyarakat hukum adat penguasa fisik yang memenuhi syarat, karena jika diterbitkan juga dengan nama pemegang HM bidang demi bidang kepada warga penguasa fisik yang memenuhi syarat, maka akan mendapat kendala dalam pemberian HGU di atas setiap bidang HM warga masyarakat hukum adat tersebut. Permohonan HGU di atas tanah HM kepemilikan bersama masyarakat hukum adat diawali dengan kesepakatan dengan lembaga dan masyarakat hukum adat diarea wilayah HM bidang tanah tersebut sesuai ketentuan yang berlaku, pengajuan permohonan HGU dapat ditindaklanjuti sesuai Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standart Prosedur Pelayanan Pertanahan. Menindaklanjuti hal tersebut di atas maka sebagai revisi atas pengaturan pemberian HGU dalam UUPA bahwa bukan hanya atas tanah yang langsung dikuasai oleh Negara tapi diperluas seperti halnya pada pemberian HP yaitu juga di atas tanah yang bukan miliknya.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Rekonstruksi Pemberian HGU di atas Tanah Masyarakat Hukum Adat adalah sangat diperlukan karena sebagai suatu kebijakan hukum yang strategis bertendens pada sosial politik Keagrariaan keberpihakan pada rakyat untuk penguatan eksistensi tanah masyarakat hukum adat yang benar-benar masih ada sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 yang ditindaklanjuti UUPA, UU Desa dan peraturan perundangan lainnya untuk dapat disertipikatkan menjadi HM Desa Adat atau Masyarakat Hukum Adat

atau paling tidak dapat menjadi alas hak atas pemberian HGU di atas Tanah Masyarakat Hukum Adat; maka apabila berakhir kembali menjadi aset kepemilikan masyarakat hukum adatnya, juga sebagai solusi yang efektif dan efisien guna kemudahan penanganan masalah dan pengendalian pertanahannya dalam rangka Reforma Agraria; sehingga mengeliminir atau paling tidak meminimilasi kasus pertanahan baik sengketa, konflik dan perkara atas HGU khususnya berkaitan dengan tanah masyarakat hukum adat. Adapun saran dari penulis dalam rangka tujuan untuk penerapan normatifnya pada hukum positif adalah agar penulisan makalah ini menjadi masukan dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang sampai saat ini masih belum terealisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abby, Achmadi 2016. *Sengketa Pertanahan Hak Masyarakat Adat Dengan Hak Guna Usaha (HGU) Perkebunan Sawit di Kalimantan Selatan*. *Al Adl: Jurnal Hukum*, ojs.uniska-bjm.ac.id/index.php/aldli/article/view/675/591. Diakses 10 Juli 2019 pukul 15:43 WIB.
- Ali, Zainuddin 2009. *Metode Penelitian Hukum*. (Cetakan ke-5). Jakarta: Sinar Grafika.
- AM, Syahmunir 2005. *Eksistensi Tanah Ulayat dalam Perundang-undangan di Indonesia*. Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau. Padang
- Harsono, Boedi 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Lakburlawal, Mahrita Aprilya 2016, *Kepemilikan Dan Pengolahan Tanah Dalam Perspektif Hukum Tanah*. *Jurnal Hukum Acara Perdata*. Vol. 2 No.1.
- Supriadi 2017. *Analisis Hukum Sengketa Tanah Antara PT. Pulau Sumbawa Agro Dengan Masyarakat Adat Talonang di Sumbawa Barat*. Makassar: Departemen Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- Tehupiory, Aarce 2016. *Hukum Tanah Adat, Kepemilikan Dan Pengolahan Data Dalam Perspektif Hukum Tanah*. *Jurnal Hukum*, Universitas Kristen, Jakarta.
- Wignjodipuro, Surojo 1973. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Edisi Ke-2. Bandung: Alumni.

CUSTOM LAND: VALUATION PRINCIPLE OF CUMPOLSARY ACQUISITION

**Priyo Katon Prasetyo, S.Si.T., M.Si., Sudibyanung, S.SiT., M.Si.,
Rosye Villanova Christine, S.E., Ak, CA, CPA(ASEAN), M.Prop.St.**

National Land Institute/ Ministry of Agraria and Spatial Planning Affairs Republic of Indonesia
Email: rosye.uq@gmail.com

Abstract: Custom land is a special property that has peculiar identity in terms of land tenure and allotments. Ownership possessed by a community or extended family for generations and used for customary interests together. As stated by Ward and Kindon (1995) “custom embraces what people do within a band of acceptable divergence from the community’s form”. Recently, due the sustainable spatial planning development in Indonesia several properties became compulsory acquisition’s object. The custom land presumption captivates many subjects in the process with major issued concentrate how to provide valuation for modest compensation. Based on RICS Red Book there are principles of land compensation valuation, such as special value, enhancement, disturbance, injurious affection, etc. This research elaborate application of international principles in figuring compensation value of custom land comparing with Indonesia Land Acquisition Regulation. The methodology is literature review with comparing qualitative data. This paper will considerate the origin of land compensation’s principle which is supported by spatial planning regulation. The expectation from the result is develops guidelines of custom land’s valuation principle that can be applied in compulsory acquisition in Indonesia. Furthermore, hopefully it can develop awareness about the importance of spatial planning regulation in order to produce land compensation especially for economic development.

Keyword: spatial planning, valuation, location, properties, property valuation, custom land, compulsory acquisition

A. PENDAHULUAN

“Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan” adalah salah satu nawacita yang menjadi program kerja Presiden Joko Widodo pada tahun 2014-2019. Dengan dasar itulah pembangunan infrastruktur dilaksanakan secara massif di seluruh pelosok Republik Indonesia baik melalui anggaran Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PU-PR) maupun dana yang disalurkan ke Pemerintah Daerah melalui Program Dana Desa. Program pembangunan infrastruktur ini mengakibatkan tingginya kebutuhan akan pengadaan tanah/ lahan yang akan digunakan sebagai lokasi sarana prasarana kepentingan umum. Pembebasan lahan menjadi hal pokok berkaitan dengan masalah hukum dan nilai ganti rugi. Polemik

timbul apabila pada prosesnya pembebasan lahan harus melalui tanah dengan kepemilikan adat masyarakat setempat, problematika tersebut antara lain:

1. Hak kepemilikan tanah adat sudah ada secara turun temurun sebelum NKRI diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945;
2. UUPA Tahun 1960 belum mengatur secara khusus mengenai legalitas dan pengaturan pengakuan kepemilikan tanah adat yang mengakomodasi kemajuan zaman (contoh: adanya Masyarakat Ekonomi ASEAN);
3. Sulit menentukan kepemilikan yang sah atas tanah tersebut karena karakteristik umumnya yang bersifat komunal/ milik bersama suatu kaum.
4. Tanah adat di Indonesia sebagian besar belum teregistrasi dan memiliki legalitas administratif di Kantor Pertanahan setempat;

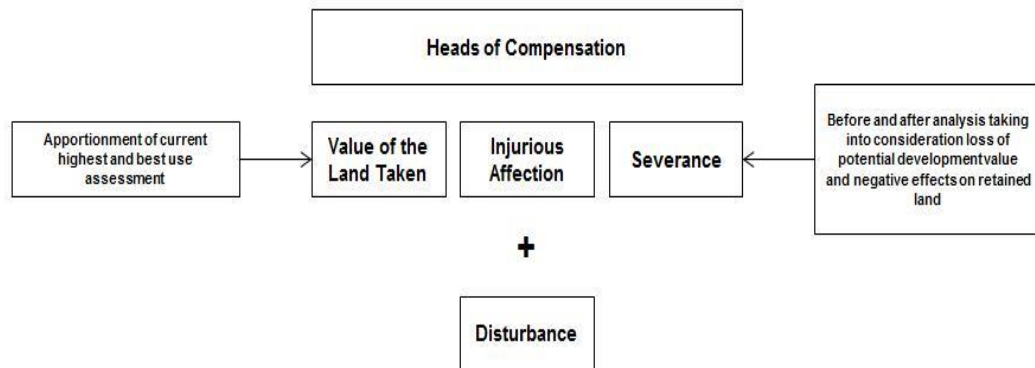
Berdasarkan permasalahan tersebut, melalui makalah ini penulis mencoba membangun kerangka penilaian kompensasi dalam proses akuisisi tanah adat untuk kepentingan umum melalui prinsip-prinsip penilaian yang digunakan secara umum oleh Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS) sebagai standar yang telah berlaku secara umum di dunia internasional dan diadopsi oleh MAPPI (Masyarakat Profesi Penilai Indonesia). Makalah ini akan mengkaji apakah prinsip-prinsip penilaian tersebut dapat menampung perspektif penilaian kompensasi pengadaan tanah yang melalui tanah adat baik secara ekonomi maupun sosial budaya di Indonesia.

Kajian ini menjadi penting karena berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum proses penilaian dilakukan oleh Penilai, dalam hal ini adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah. Maka untuk mengurangi subjektivitas dari penilai maka perlu adanya kerangka prinsip yang menjadi pedoman penilai dalam menentukan dan menghitung nilai kompensasi. Pada tahun 2015 Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan mulai merintis kerjasama untuk kemajuan penilai Indonesia dengan melakukan peninjauan kerjasama dengan Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), salah satunya untuk

membangun standar penilaian berkaitan dengan pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean. Untuk itu makalah ini akan memulai kajian antara prinsip penilaian internasional dan karakteristik akuisisi tanah adat di Indonesia.

Kerangka konseptual yang digunakan mencakup prinsip penilaian kompensasi dan pengadaan tanah di Indonesia sebagai berikut:

1. 'Principle of Equivalence' Brown (1991: 80) states that 'the purpose of compensation is that it gives to the owner compelled to sell the right to be put, so far as money can do it, in the same position as if his (her) land had not been taken. Note also that it is the duty of the dispossessed owners of land to take all reasonable precautions to mitigate their loss.
2. Elemen Perhitungan Kompensasi



3. Hal-hal pokok dalam penilaian kompensasi/ ganti rugi adalah:
 - a. Market value of land: The Spencer Principle
 - b. Special value of land to owner: Pastoral Finance Principle
 - c. Enhancement: The Pointe Gourde Principle
 - d. Reinstatement: The West Midlands Baptist Principle
 - e. Disturbance: The Milledge Principle
 - f. Severance damage and injurious affection
 - g. Enhancement
 - h. Other Significant Valuation Principles
4. UU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum:

- a. Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.
- b. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat
- c. Paragraf 5 Pemberian Ganti Kerugian Pasal 40 Pemberian Ganti Kerugian atas Objek Pengadaan Tanah diberikan langsung kepada Pihak yang Berhak.
- d. Pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada Pihak yang Berhak atas Ganti Kerugian. Apabila berhalangan, Pihak yang Berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas Ganti Kerugian. Yang berhak antara lain:
 - 1) pemegang hak atas tanah;
 - 2) pemegang hak pengelolaan;
 - 3) nadzir, untuk tanah wakaf;
 - 4) pemilik tanah bekas milik adat;
 - 5) masyarakat hukum adat;
 - 6) pihak yang menguasai tanah negara dengan itikad baik;
 - 7) pemegang dasar penguasaan atas tanah; dan/atau
 - 8) pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.
- e. Pada ketentuannya, Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang Hak atas Tanah.
 - 1) Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya: Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya
 - 2) sedangkan Ganti Kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.
 - 3) Ganti Kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

- 4) Pihak yang menguasai tanah negara yang dapat diberikan Ganti Kerugian adalah pemakai tanah negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah negara berdasarkan sewa-menyewa, atau pihak lain yang menggunakan atau memanfaatkan tanah negara bebas dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Yang dimaksud dengan “pemegang dasar penguasaan atas tanah” adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan yang bersangkutan atas tanah yang bersangkutan, misalnya pemegang akta jual beli atas Hak atas Tanah yang belum dibalik nama, pemegang akta jual beli atas hak milik adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang surat izin menghunani. Bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang belum atau tidak dipunyai dengan Hak atas Tanah, Ganti Kerugian diberikan kepada pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Sebagai pembandingan, kajian mengenai nilai kompensasi atas tanah adat yang telah dilakukan antara lain:

No	Judul Paper	Penulis	Obyek Penelitian	Tahun
1	Valuing unregistered land	RICS Research team	Ghana, Indonesia, Peru	2018
2	Traditional lands acquisition and compensation: The perceptions of the affected Aborigin in Malaysia	Anuar Alias S.N.Kamaruzzaman Md Nasir Daud	Malaysia	2010
3	Valuation And Equity Concerns In Customary Land Takings Compensation: The Case In Papua New Guinea	Andrew Pai Chris Eves	Papua Nugini	2016

Sebagai objek penelitian maka penulis mengambil sampel dari studi kasus akuisisi tanah adat di Bali dan Minangkabau.

B. PENJELASAN PRINSIP PENILAIAN KOMPENSASI

No	Prinsip Penilaian	Uraian
1	Market value of land: The Spencer Principle	“What price will the willing buyer pay and what sum will the willing seller accept? The answer is the market value of the land.” (Brown, 1991:93). Market value is the primary component of the compensation amount paid to the dispossessed owner
2	Special value of land to owner: Pastoral Finance Principle	Pastoral Finance Association Ltd v Minister (1914) Case: “What would the prudent person be willing to give for the land in order to obtain it?”. Wollams v Minister briefly state that “the dispossessed owner is entitled to market value (Spencer) or the land’s value to him or her, whichever is the greater”.
3	Enhancement: The Pointe Gourde Principle	This principle was established in Pointe Gourde Quarrying & Transport Co.Ltd. v Sub Intendant Crown Lands (1947). It was stated that “it is well settled that compensation for the compulsory acquisition of land cannot include an increase in value which is entirely due to the scheme underlying the acquisition.”
4	Reinstatement: The West Midlands Baptist Principle	Reinstatement is most typically used where land resumed for the purposes of a scheme by the constructing authority is highly specialised in nature, and as such, requires the cost of reinstatement to be considered to compensate the dispossessed owner of the land. The following tests are outlined in the West Midland Baptist (Trust) Association (INC) v Birmingham Corporation [1970] AC 874: <ul style="list-style-type: none"> • The claimant’s required land must be devoted to a purpose of such nature that there is no general demand for that purpose; • The claimant’s acquired land must have continued to be devoted for that purpose but for the acquisition; and • The claimant must have a bona fide intention to reinstate himself/herself in some other place for the same purpose.

5	Disturbance: The Milledge Principle	Under Milledge the High Court said at p.164: “Disturbance, in other words, is relevant only to the assessment of the difference between, on the one hand, the value of land to a hypothetical purchaser for the kind of use to which the owner was putting it at the date of resumption, and on the other hand, the value of the land to the actual owner himself for the precise use to which he was putting it at that date”
6	Severance damage	Brown resumed: “Severance arises where part of an owner’s land is taken by resumption and part is retained. The value of retained land may be affected by severance and the owner may be entitled to compensation where the value of the retained land is so affected”.
7	injurious affection	It emerged as the result of severance and developed by the scheme that the acquisition may depreciate the market value of retained land or damaged the land’s function.
8	Enhancement	Under the Point Gourde Principle the landowner cannot claim compensation to the extent to which value of his land is enhanced by the very scheme of which the resumption forms an integral part. (Melwood Units Pty Ltd v Commissioner of Main Roads (1978).

CONTOH KARAKTERISTIK TANAH ADAT INDONESIA

No	Elemen Karakteristik	Tanah Adat di Minangkabau	Tanah Adat di Bali
1	Sumber	Hasil penelitian Dr. Kurnia Warman, SH., M.Hum (Universitas Andalas Sumatera Barat)	Hasil penelitian Gede Wira Utama dalam “Zona Nilai Tanah Berbasis Adat di Desa Pakraman Kayubihi Kecamatan Bangli Kabupaten Bangli Provinsi Bali”
2	sistem kepemilikan	milik bersama suatu kaum/ suku	Desa adat
3	dasar kepemilikan	Tidak berdasar asas beziter (penguasaan fisik aktual, sehingga hak kepemilikan tidak hilang walaupun ditinggalkan/tidak diolah)	Ketentuan adat/masyarakat hukum adat
4	pewarisan	ikatan matrilineal (laki-laki setelah menikah akan masuk ke	Ketentuan adat/ masyarakat hukum adat

		keluarga istri dan bertindak sebagai pengguna/pemanfaat saja)	
5	Asal kepemilikan	Pusako tinggi: tidak diketahui asalnya 3-5 generasi Pusako rendah: diketahui asalnya	Pemberian raja pada suatu komunitas, masyarakat adat di suatu daerah
6	Status	Tanah pusako umumnya belum terdaftar	umumnya belum terdaftar

RELEVANSI UU PENGADAAN TANAH PADA TANAH ADAT

No	Elemen	UU No 2 Tahun 2012	Permasalahan karena Karakteristik Tanah Adat
1	Subjek	hak, luas, letak, dan peta bidang tanah	<p>Data administratif pada umumnya belum terdaftar di Kantor Pertanahan setempat, permasalahan karena:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hak: Sertifikat saat ini tidak dapat menampung kepemilikan komunal (lebih dari 1 orang), sulitnya melacak kepemilikan dari generasi ke generasi • Luas: batas-batas tanah adat ada yang tidak jelas (contoh tanah adat suku Dayak di Kalimantan) sehingga mempersulit perhitungan dan penetapan luas bidang. • Letak: ada yang karena kepemilikan komunal sudah tidak dapat menunjukkan letak bidang tanah adat yang dimiliki, ada yang sudah dijadikan sertifikat perseorangan, dan pada akhirnya timbul masalah tumpang tindih kepemilikan bidang tanah. • Peta bidang tanah: belum dapat diwujudkan hingga saat ini

2	Objek	tanah, ruang atas tanah dan Bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.	Objek pengadaan tanah berupa satuan tanah adat
3	Penerima kompensasi/ ganti rugi	pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah.	Kepemilikan yang bersifat komunal (suatu komunitas/kaum/suku) mempersulit penyerahan ganti rugi.

**RELEVANSI TAHAP PENILAIAN KOMPENSASI GANTI RUGI
DENGAN KARAKTERISTIK TANAH ADAT**

No	Tahapan	Relevansi Dengan Karakteristik Tanah Adat	Permasalahan yang timbul
1	Market value of land	<i>Market value</i> dapat didapatkan dengan metode perbandingan dengan property yang memiliki ciri-ciri fisik sejenis (letak, lokasi, luasan, dll)	Nilai yang didapat akan lebih Rendah dari property pembanding karena status dan legalitas kepemilikan yang umumnya belum tercatat secara administrative di Kantor Pertanahan setempat.
2	Special value of land to owner	Prinsip ini relevan karena umumnya tanah ada memiliki ikatan khusus/ ikatan adat dengan kaum/suku yang memilikinya.	Nilai keterikatan adat belum dapat diukur secara pasti dan bersifat subjektif
3	Enhancement	Prinsip ini relevan karena kenaikan nilai setelah akuisisi tidak dapat dimasukkan ke dalam perhitungan kompensasi	
4	Reinstatement	Prinsip ini relevan terlebih karena pada UU No.2 Tahun 2012 ganti rugi yang diberikan dapat berupa tanah pengganti	Penggantiansesuai nilai adat berbeda untuk tiap masyarakat adat dan pengukurannya masih sangat subjektif karena harus Memahami pola masyarakat adat tersebut.
5	Disturbance	Prinsip ini relevan hanya apabila ada biaya administrasi maupun legal yang harus ditanggung pemilik tanah adat	Seluruh biaya umumnya sudah menjadi tanggungan pemerintah
6	Severance damage	Prinsip ini hanya relevan apabila akuisisi dilakukan secara	Selama identitas fisik tanah Adat belum dapat

7	injurious affection	partial atau ada bidang tanah yang terpisah (tidak menjadi satu bidang lagi) akibat proses akuisisi	teridentifikasi maka akan sulit menentukan akibat / efek akuisisi pada masyarakat adat - Tata uang Indonesia yang asih dalam tahap rintisan mempersulit pengukuran efek akuisisi.
8	Enhancement	Kenaikan nilai lokasi tanah Adat setelah akuisisi tidak Relevan dalam perhitungan kompensasi	

PERBANDINGAN DENGAN PENELITIAN LAIN YANG ADA

No	Judul Paper	Objek Penelitian	Hasil Penelitian	Rekomendasi Penelitian
1	Valuing unregistered land	Tanah yang belum diregistrasi	a) registrasi dapat menyelesaikan permasalahan hukum dalam proses penilaian b) kegiatan penilaian lebih kepada <i>sosial practise</i>	Kerjasama antara organisasi profesional penilai, pemerintah, dan Lembaga internasional yang bergerak di bidang pembangunan
2	Traditional lands acquisition and compensation: The perceptions of the affected Aborigin in Malaysia	Tanah adat orang asli Malaysia	a) kompensasi dari Akuisisi terdiri dari komponen monetary dan non monetary b) monetary diberikan Pada nilai pasar property berdasarkan nilai elekatan mereka pada property (spiritual dan kultural), gangguan terhadap pola hidup, <i>insult</i> , dan tunjangan hidup. c) Non monetary yang Diharapkan berupa Ganti lahan dengan rumah beserta sarana dan prasarananya, selain itu	Permasalahan akuisisi tanah tradisional lebih dari sekedar masalah hukum dan sosial, tetapi berkaitan kepada masyarakat dan manusia secara utuh.

			pelatihan untuk beradaptasi dengan pola hidup menetap yang baru	
3	Valuation And Equity Concerns In Customary Land Takings Compensation: The Case In Papua New Guinea	Tanah adat di Papua Nugini	Penulis menyarankan 5 model cara perhitungan: a) kompensasi untuk pemegang hak tanah adat b) asumsi berdasar <i>property rights</i> dan perhitungan kompensasi c) kompensasi berdasarkan <i>negotiation agreement</i> d) pendekatan mengakomodasi <i>total economic value concept</i>	Kompensasi berbasis negosiasi

C. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, maka dapat dihasilkan temuan sebagai berikut:

1. Hal- hal yang mempengaruhi nilai kompensasi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada tanah adat:
 - a. Bukti kepemilikan hak/ registrasi tanah di Indosia merupakan faktor utama dalam menentukan nilai karena menjamin kepastian hukum kepemilikan. Bidang tanah yang tidak memiliki registrasi/ hak yang jelas akan dinilai undervalue dibandingkan bidang yang memiliki registrasi yang jelas.
 - b. Adanya faktor non monetary yang melekat pada tanah adat yaitu sosial budaya yang nilai ukurnya masih subjektif dan belum dapat teridentifikasi secara umum.
 - c. Tata Ruang di Indonesia akan mempengaruhi penentuan nilai sebelum dan sesudah penilaian berkaitan dengan letak posisi dari objek akuisisi.

2. Prinsip-prinsip penilaian relevan diterapkan dalam proses penentuan nilai kompensasi ganti rugi pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejauh poin-poin pada nomor satu dapat diminimalisir permasalahannya.
3. Penilaian bersifat subjektif dimana nilai yang dihasilkan akan tergantung pada pengetahuan dan skill dari penilai. Pada proses penilaian kompensasi untuk pengadaan tanah kekurangan pengetahuan akan poin satu di atas dapat mengakibatkan adanya tuntutan hukum.

D. SARAN/REKOMENDASI

Dalam melakukan kajian maupun literature review maka penulis menemukan beberapa permasalahan dan mengumpulkan beberapa saran/rekomendasi dari sudut pandang penulis sebagai berikut:

1. Kendala legalitas administratif tanah adat, agar ke depannya Lembaga yang berwenang apabila dirasa sulit dalam melakukan pendaftaran menurut form yang berlaku saat ini maka dapat dibuatkan pendaftaran khusus untuk tanah adat. Sebagai contoh formulir khusus sertifikat atau pencatatan resmi yang dapat menampung nama kepemilikan bukan perseorangan.
2. Tanah adat adalah satu kesatuan sosial budaya yang sangat kompleks maka untuk mengidentifikasi perlu adanya kerjasama beberapa ilmu keahlian multidisiplin seperti sosial, budaya, ekonomi, geografi, hukum. Apabila dimungkinkan dalam identifikasi juga melibatkan perguruan tinggi yang memiliki tenaga-tenaga ahli dalam bidang tersebut untuk membantu proses identifikasi dan registrasi tanah adat. Hasil dari proses ini akan membantu dalam memperjelas identifikasi fisik dari subjek dan objek pengadaan tanah pada tanah adat. Sebagai contoh bentuk badan dari masyarakat adat yang belum dapat diakomodasi oleh bidang hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Alias, A, Kamaruzzaman, S. N. dan Daud Md. N. 2010. Traditional lands acquisition and compensation: The perceptions of the affected Aborigin in Malaysia. *International Journal of the Physical Sciences* Vol. 5(11), pp. 1696-1705.
- Anz Valuation Guidance Note 5. Valuations For Compulsory Acquisitions.
- Brown, G. and Matysiak, G. (2000) *Real estate investment: A Capital Market Approach*, FT Prentice Hall, Harlow, UK.
- DJKN. 2015. Merintis Kerjasama untuk Kemajuan Penilai Indonesia. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/7942/Merintis-Kerjasama-untuk-Kemajuan-Penilai-Indonesia.html>. 05 Mei 2015 (13:12:36).
- Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Focus Group Discussion (FGD): Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat dan Implikasinya terhadap Kebijakan Pengakuan dan Pendaftarannya. Yogyakarta. 23 April 2019.
- Fitlayeni, R. 2015. Konflik Tanah Ulayat Antara Kaum Caniago Di Nagari Kasang Dengan Badan Pertanahan Nasional Padang Pariman. *Jurnal Ilmu Sosial Mamangan*, Volume 2 Nomor 2, Juli-Desember 2015.
- Pai, A. dan Eves, C. 2016. Valuation And Equity Concerns In Customary Land Takings Compensation: The Case In Papua New Guinea. 22nd Annual Pacific-Rim Real Estate Society Conference Sunshine Coast, Queensland, Australia 17-20 January 2016.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 156. 7 Agustus 2012. Jakarta.
- Pusat Kajian Hukum Adat Djodjodigono UGM, STPN, dan Perkumpulan HUMA. 2019. FGD “Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat dan Implikasi terhadap Kebijakan Pengakuan dan Pendaftarannya”...Yogyakarta, 23 April 2019.
- RICS Valuation – Global Standards 2017. 2017. A Guide To Key Changes & Basis Of Conclusions. United Kingdom. London.
- RICS Valuation – Global Standards 2017. 2017. Incorporating the IVSC International Valuation Standards. United Kingdom. London.

- RICS Research team. 2018. Valuing Unregistered Land. Report for Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Scarrett, D. 2008. Property Valuation: The Five Methods. 2nd Edition. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN.
- Subekti, R. 2016. Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Yustisia*. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016.
- Sufriadi, Y. 2011. Penyebab Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum (Studi Kasus Sengketa Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum di Bengkulu). *Jurnal Hukum* No. 1 Vol. 18 Januari 2011: 42 – 62.
- Utama, G.W. 2017. Zona Nilai Tanah Berbasis Adat di Desa Pakraman Kayubihi Kecamatan Bangli Kabupaten Bali Provinsi Bali. Skripsi. Program Studi Diploma IV Pertanahan STPN. Yogyakarta.
- Undang Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. 14 Januari 2012. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22. Jakarta.
- Wyatt, P. Property Valuation. 2nd Edition. John Wiley & Sons, Ltd, The Atrium, Southern Gate, Chichester, West Sussex, PO19 8SQ, United Kingdom.
- Wedhaswary, I.D. 2014. "Nawa Cita", 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK". <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>. 21 Mei 2014 (07:54).
- Yapo, T.E, Pide A.S.M., dan Nur, S.S. Ganti Kerugian Atas Tanah Adat Untuk Kepentingan Transmigrasi Di Kabupaten Merauke.
- Zakie, M. 2011. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Perbandingan antara Malaysia dan Indonesia). *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 18 Oktober 2011: 187 – 206.

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

TANAH ADAT DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM: DALAM KONTEKS INTERNASIONAL DAN IMPLEMENTASI DI LEVEL NASIONAL

Sukmo Pinuji, Asih Retno Dewi
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Email: sukmo.pinuji@stp.ac.id, asihretno@stp.ac.id

Abstrak: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum membawa semangat untuk memberikan kualitas kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat, dengan tidak mengabaikan hak-hak masyarakat atas tanah dan lingkungannya, baik fisik maupun sosial. Dalam konteks tanah adat, menurut UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, masyarakat adat merupakan salah satu yang berhak menerima ganti kerugian, meskipun tidak secara spesifik diatur mengenai mekanisme pemberian ganti kerugiannya. Di Indonesia sendiri, pengaturan mengenai tanah adat dan masyarakat adat juga masih berada dalam wilayah 'grey area', dan secara eksplisit mengatur mengenai status hukum dan posisinya. Tanah adat biasanya diatur dalam Peraturan Daerah, yang disesuaikan dengan konteks daerah masing-masing. Dalam prinsip-prinsip internasional mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, masyarakat adat merupakan salah satu kelompok rentan dan minoritas yang harus mendapatkan porsi khusus dalam pengadaan tanah. Penelitian ini bermaksud untuk menggali lebih jauh tentang eksistensi masyarakat adat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, yang disusun dalam kerangka praksis berdasarkan peraturan perundangan nasional yang sudah ada, serta perbandingannya dengan prinsip standar internasional yang dipersyaratkan. Prinsip internasional yang diacu sebagai pembanding adalah *Environmental and Social Framework* yang dikeluarkan oleh *World Bank*. Metode yang dilakukan adalah studi literatur dengan membandingkan beberapa makalah, peraturan terkait serta *Environmental and Social Standard* terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sesuai yang tercantum dalam *ESS 5*, *ESS 7* dan *ESS 10*. Hasil studi menunjukkan bahwa dalam prinsip nasional maupun internasional, pengadaan tanah untuk pembangunan mengusung semangat dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial maupun budaya, yang berkeadilan dan berkelanjutan. Namun, masih ada beberapa *gap* ataupun celah yang dipersyaratkan oleh standar internasional yang belum diafiliasi oleh hukum Indonesia, begitu pula terdapat beberapa perbedaan interpretasi antara keduanya. Beberapa hal tersebut diantaranya adalah (i) identifikasi dan pendefinisian masyarakat adat yang sesuai dengan konteks nasional yang akan berpengaruh dalam penentuan pihak yang berhak dan terdampak, (ii) pelaksanaan penilaian ganti kerugian yang tidak hanya didasarkan pada ganti kerugian fisik (atas tanah dan sumberdaya yang ada), tapi juga pada aspek sosial dan budaya, (iii) pelaksanaan *meaningful consultation* dan didapatnya *Free, Prior, Informed Consent*, serta (iv) keterlibatan masyarakat adat dalam penyusunan *community development plan*.

Kata kunci: pengadaan tanah, tanah adat, prinsip-prinsip internasional pengadaan tanah, *Environmental and Social Framework*.

A. Pendahuluan

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan hal yang tidak terelakkan dalam sebuah pembangunan. Pembangunan infrastruktur dianggap merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, baik sektor makro

maupun mikro, di samping pula sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat (Haris 2005) (Srinivasu and Rao 2013) (Alting 2011). Bagi banyak negara berkembang, pembangunan infrastruktur menjadi salah satu agenda yang ditekankan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional di samping untuk menghadapi persaingan global. Tak pelak lagi, pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi suatu keharusan agar pembangunan dapat berjalan lancar. Banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, yang menerapkan kebijakan akselerasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum agar pembangunan dapat berjalan sesuai dengan target yang telah ditetapkan¹.

Di sisi lain, pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagaikan dua sisi mata uang yang memberikan nilai pro dan kontra di kalangan masyarakat. Seringkali, pengadaan tanah dianggap sebagai ‘kedok’ perampasan tanah, mengeksklusi warga masyarakat dari tanahnya, dan ‘melegitimasi’ ekspansi kapitalisme atas tanah (Robertson and Pinstrup-Andersen 2010) (Chakravorty 2014). Selain memberikan dampak sosial yang besar, pembangunan infrastruktur dan pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga membawa konsekuensi kepada dampak lingkungan yang juga tidak bisa diabaikan. Hal ini tentu saja memberikan konsekuensi yang tidak mudah bagi negara, karena di samping melaksanakan pembangunan, negara juga memiliki kewajiban untuk melindungi hak-hak masyarakat, termasuk juga hak atas tanah dan akses terhadap sumberdaya tanah.

Dalam konteks global, pembahasan ini juga telah mengemuka dan telah menjadi pembahasan dunia internasional. Berdasarkan konsensus bersama yang diprakarsai oleh UNHABITAT yang dituangkan dalam *Fact Sheet Nr. 25* tentang *Forced Evictions*, lembaga-lembaga pendanaan luar negeri seperti *World Bank*, *Asian Development Bank*, *JICA* dan lain sebagainya, telah mengembangkan standar pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang bertujuan agar kegiatan pembangunan dan pengadaan tanah (yang dibiayai oleh lembaga pendanaan internasional tersebut) dapat memenuhi standar internasional, baik dari segi *legal framework*, ekonomi, sosial maupun

¹ Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang PTUP memberikan batasan *time frame* yang jelas mengenai proses pengadaan tanah, baik dari tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan maupun penyerahan hasil.

lingkungan². Hal ini tentunya memberi konsekuensi terhadap ‘warna regulasi’ negara-negara berkembang terkait pengadaan tanah, karena mau tidak mau mereka harus menyesuaikan standar-standar tersebut dalam kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan. Tidak hanya di Indonesia, hal ini juga terlihat di banyak negara berkembang lain yang menjadi ‘sasaran’ pendanaan dari lembaga internasional, seperti Ghana, Vietnam, Bangladesh, dan lain sebagainya. (Larbi, Antwi and Olomolaiye 2004) (Al Atahar 2010) (Han and Vu 2008).

Terkait dengan masyarakat adat dan posisinya dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, hal ini juga telah dibahas secara detil oleh standar internasional. Dalam dokumen *Environmental and Social Standard (ESS) World Bank*, misalnya, permasalahan masyarakat adat telah dideskripsikan secara mendetail dalam ESS 7 yang secara spesifik membahas mengenai posisi, hak dan kedudukan masyarakat adat yang harus direkognisi dan diafiliasi oleh pemilik proyek, serta bagaimana penanganannya. Dalam dokumen *Land Acquisition and Resettlement Framework ADB*, hal ini juga telah dituangkan dalam *Indigenous People’s Planning Framework*, yang juga harus disiapkan oleh pelaksana proyek dalam mengajukan pendanaan melalui ADB. Meskipun begitu, walaupun masyarakat adat dan kepemilikan atas tanah adat telah menjadi perhatian dunia internasional, banyak negara berkembang yang masih kesulitan ‘mengejawantahkan’ kedudukan masyarakat adat dan tanah adat dalam sistem hukum nasional mereka, termasuk juga dalam pengadaan tanah untuk pembangunan. Hal ini juga terjadi di Indonesia, ketika pengakuan terhadap tanah adat dan ulayat, serta posisinya dalam administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah masih menjadi perdebatan panjang, tak terkecuali dalam pengadaan tanah. Berbagai kajian dan penelitian mengenai tanah adat dan pengadaan tanah telah banyak membahas mengenai eksistensi pengakuan tanah adat dan ulayat dalam kaitannya terhadap hak komunal atas tanah serta mekanisme kompensasinya.

² Berdasarkan standar *World Bank*, hal ini dituangkan dalam dokumen *Environmental and Social Framework*; dalam ADB (*Asian Development Bank*) hal ini dituangkan dalam *Land Acquisition and Resettlement Framework*, sementara untuk proyek dengan pembiayaan dari JICA hal ini dituangkan dalam dokumen *Land Acquisition and Resettlement Plan*. Penyusunan dari setiap standar ini mengacu kepada *requirements* dari dokumen UNHABITAT tentang *forced eviction*, yang mengatur mengenai aspek *legal framework*, ekonomi, social, dan lingkungan.

Beberapa penelitian telah melakukan kajian mengenai eksistensi tanah adat di Indonesia, seperti yang dilakukan oleh Sufriadi (2011), Mumpuni, Koeswahyono, dan Syafaat (2017), Ismi (2012). Penelitian tersebut memberikan gambaran yang bagus mengenai kompleksitas masyarakat adat serta tanah adat dan ulayat di Indonesia, yang menekankan tentang bagaimana sulitnya menentukan subjek dan objek tanah adat dalam kaitannya dengan pemberian ganti rugi. Penelitian tersebut juga menggambarkan bahwa dalam banyak kasus, pengadaan tanah yang melibatkan tanah adat/ulayat seringkali terhambat karena adanya konflik dan sengketa yang berkaitan dengan penentuan siapa yang memiliki dan menguasai tanah tersebut, kepada siapa ganti rugi harus dibayarkan, serta seberapa besar kompensasi tersebut harus dibayarkan kepada masing-masing pihak. Lebih lanjut, pembahasan mengenai tanah adat dan masyarakat adat dalam kaitannya dengan pengadaan tanah belum banyak yang menyentuh aspek sosial, budaya, dan lingkungan dalam kaitannya dengan dampak terhadap kehidupan dan eksistensi masyarakat adat. Secara umum, penilaian dampak sosial dalam pengadaan tanah di Indonesia masih terbatas pada dampak fisik secara langsung, sementara dampak non-fisik dan tidak langsung tidak banyak dikaji dan diangkat dalam pembahasan, meskipun hal-hal tersebut sudah banyak dicantumkan dalam dokumen internasional mengenai pengadaan tanah.

Penelitian ini bermaksud untuk menggali lebih jauh tentang eksistensi masyarakat adat dalam pengadaan tanah untuk pembangunan, yang disusun dalam kerangka praksis berdasarkan peraturan perundangan nasional yang sudah ada, serta perbandingannya dengan prinsip standar internasional yang dipersyaratkan. Prinsip internasional yang diacu sebagai pembanding adalah *Environmental and Social Framework* yang dikeluarkan oleh *World Bank*, meliputi *ESS 5* tentang *Land Acquisition and Involuntary Resttlement*, *ESS 7* tentang *Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities*, dan *ESS 10* tentang *Stakeholder Engagement and Information Disclosure*. Perbandingan dilakukan terhadap beberapa tahapan dalam pengadaan tanah yang berlaku di Indonesia, mulai dari tahapan persiapan, perencanaan, pelaksanaan pengadaan tanah, dan penyerahan hasil. Analisis dilakukan

untuk menemukan *gap* antara standar internasional dan nasional terkait masyarakat adat dan pengadaan tanah.

B. Tanah Adat dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan di Indonesia

Dalam konstelasi hukum Indonesia, keberadaan masyarakat adat dan tanah adat diakui dalam UUD 1945 Pasal 18 (B) ayat (2) dan ayat (3), yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Selain itu, Pasal 3 UUPA juga menyebutkan tentang penghormatan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Mengenai penetapan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat, negara juga telah mengeluarkan PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada di Kawasan Tertentu, PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada di Kawasan Tertentu. Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan (PTUP), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga telah menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat merupakan salah satu dari pihak yang berhak menerima ganti kerugian (penjelasan Pasal 40). UU tersebut juga menyebutkan bahwa ganti kerugian atas tanah ulayat dapat berupa tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Sumardjono (2008) bahwa selain bentuk-bentuk ganti kerugian dalam ketentuan perundangan, perlu juga dipikirkan bagaimana cara agar masyarakat setempat tidak kehilangan sumber kehidupan/mata pencahariannya sehingga terjamin kelangsungan hidup mereka, bahkan diupayakan kualitas hidup mereka meningkat. Meskipun begitu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak secara spesifik membahas mengenai bagaimana mekanisme pengadaan tanah bagi tanah adat ataupun tanah ulayat. Hal ini juga tidak diatur secara lebih eksplisit pada peraturan perundangan turunannya mengenai pengadaan tanah, seperti Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13 Tahun 2013.

Tanah adat dan tanah ulayat memang terkesan berada dalam wilayah “*grey area*” dalam konstelasi hukum pertanahan Indonesia. Keberadaannya diakui oleh Undang-Undang, meskipun dalam implementasinya, eksistensi pengakuan haknya tidak pernah secara eksplisit diatur hingga sekarang, dan seringkali memicu konflik normatif antara hukum negara dengan hukum adat (Ismi 2012). Dalam konsepsi hukum pertanahan nasional, pengakuan hak atas tanah diartikulasikan melalui kegiatan pendaftaran tanah dan penerbitan sertipikat hak atas tanah, yang berarti negara memberikan pengakuan secara *de jure*, dimana subjek dan objek hak atas tanah dapat diidentifikasi dengan jelas. Di sisi lain, dalam pelaksanaannya, sangat sulit untuk menentukan subjek dan objek tanah adat. Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, masyarakat harus secara aktif mengajukan hak atas tanah mereka dengan disertai bukti-bukti penguasaan dan pemilikan yang memadai. Sumardjono (1994) dalam Sumardjono (2008) berpendapat bahwa seyogianya dapat dilihat secara arif, terkait dengan kenyataan bahwa dari pengalaman yang ada tidak jarang pengambilalihan tanah berhadapan dengan pemegang hak yang tidak dapat menunjukkan alat bukti kepemilikannya. Tidak dapat dipungkiri bahwa tanah-tanah Hak Milik adat dalam keadaan belum terdaftar. Di daerah-daerah tertentu tanah tersebut dikenai pajak *Verponding* Indonesia, *landrente*, atau pajak bumi atas nama pemilik tanah sebagai bukti pembayarannya disebut dengan berbagai nama seperti *girik*, *kohir*, *kekitir*, *pipil*, dan sebagainya. Dalam praktiknya tanda bukti pembayaran pajak tersebut dianggap sebagai bukti pemilikan tanah. Data dari alat bukti tersebut dapat dipandang sebagai petunjuk kuat tentang status tanahnya sebagai tanah Hak Milik adat, dan wajib pajak yang pada umumnya adalah pemiliknya. Pendaftaran hak atas tanah juga menuntut adanya *fixed boundary* tentang batas-batas penguasaan dan pemilikan tanah yang pasti untuk keperluan pengukuran dan pemetaan. Dalam konteks tanah adat, hal ini sangat sulit untuk diterapkan, mengingat kebanyakan tanah adat di Indonesia tidak terpetakan secara eksplisit, dan seringkali sulit untuk menentukan batas pasti (*fixed boundary*) dari tanah adat tersebut (Yamin 2006) (Rye and Kurniawan 2017) (Alting 2011).

Permasalahan lain yang mungkin timbul dalam tanah adat adalah sulitnya ‘menerjemahkan’ hukum adat atas penguasaan dan pemilikan atas tanah adat ke dalam sistem hukum nasional. Hukum adat di Indonesia sangat beragam, termasuk pula dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan atas tanah adat. Di banyak tempat, tanah adat/ulayat berada dalam pengelolaan tetua adat, dan masyarakat adat diperbolehkan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut, sebagai tempat tinggal maupun sumber mata pencaharian. Dalam hukum adat, tanah-tanah tersebut tetap dikuasai oleh masyarakat adat, meskipun penguasaan dan pemanfaatannya dilakukan oleh individu. Hal ini yang kemudian menimbulkan kerumitan dalam pendaftaran tanah berdasarkan perspektif hukum tanah Indonesia, tentang bagaimana mendeskripsikan subjek dan objek hak atas tanah untuk tanah adat.

Lebih jauh lagi, dalam diskusi pertanahan di Indonesia, muncul beberapa pendapat tentang perbedaan antara tanah adat dan tanah ulayat/tanah komunal. Dalam beberapa diskusi, beberapa pakar menyampaikan bahwa tanah adat dan tanah ulayat memiliki bentuk penguasaan yang berbeda, meskipun hal tersebut tidak dibedakan dalam hukum pertanahan di Indonesia. Beberapa pandangan tersebut menyebutkan bahwa tanah adat merupakan tanah yang dikuasai oleh adat, termasuk di dalamnya adalah tanah marga. Dalam pengertian tersebut, dimungkinkan adanya penguasaan atas nama pribadi/kolektif, karena secara adat tanah tersebut berada dalam penguasaan bersama. Berdasarkan pemahaman ini, maka dimungkinkan pula adanya peralihan hak pemilikan/penguasaan sepanjang hal tersebut disetujui oleh komunitas yang bersangkutan. Sementara itu, dalam pengertian tanah ulayat, hal tersebut didefinisikan sebagai tanah komunal, yang dimiliki oleh komunitas adat dan berada dimana pengaturannya diserahkan oleh tetua adat. Berdasarkan pengertian tersebut, sulit untuk mendefinisikan siapa yang paling berhak atas tanah tersebut, termasuk juga jika suatu saat nanti terjadi perbuatan hukum atas tanah yang mengandung konsekuensi peralihan hak atas tanah, seperti misalnya ketika dilaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Ramadhani 2019). Banyak kasus sengketa dan konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berakar dari gagalnya pemerintah dalam mengidentifikasi masyarakat adat serta hak-hak mereka atas

tanah adat/ulayat, serta bagaimana menentukan subjek dan objek tanah adat dalam kegiatan pengadaan tanah (Sufriadi 2011) (Mumpuni, Koeswahyono and Syafaat 2017).

Dari berbagai macam kajian mengenai tanah adat dan pengadaan tanah, kerumitan pengadministrasian tanah adat dan ulayat di Indonesia dalam konteks pengadaan tanah dapat digolongkan menjadi beberapa aspek, di antaranya adalah:

1. Sulitnya mengidentifikasi masyarakat adat serta tanah adat dalam proyek yang melibatkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk pula dalam mendefinisikan subjek dan objek tanah adat. Hal ini terutama berdampak pada mekanisme pemberian kompensasi ganti kerugian, tentang siapa saja yang berhak menerima ganti kerugian, dan seberapa besar masing-masing pihak memperoleh ganti kerugian.
2. Dalam konteks pengadaan tanah di Indonesia, ganti rugi diberikan kepada pihak yang berhak yang secara fisik memiliki dan menguasai tanah dengan teritori tertentu. Sementara itu, dalam banyak kasus, masyarakat adat di Indonesia bisa saja tidak mendiami suatu tempat secara permanen, bisa saja masyarakat adat tersebut merupakan penduduk nomaden yang tidak mendiami teritori tertentu, dan memperoleh dampak dari kegiatan pengadaan tersebut atas hilangnya akses terhadap sumberdaya alam ataupun tanah yang ada di dalamnya. Dalam hal ini, sulit untuk mendeteksi keberadaan masyarakat adat berdasarkan eksistensi geografis mereka.
3. Terdapat perbedaan definisi mengenai masyarakat adat di Indonesia, yang menyebabkan multi-interpretasi dan inkonsistensi dalam mengidentifikasi dan mendefinisikan masyarakat adat di Indonesia. Definisi mengenai masyarakat adat dan tanah adat dapat ditemui dalam peraturan perundangan terkait kehutanan, pengelolaan lingkungan, pertambangan, pengelolaan sumberdaya air, penataan ruang dan lain sebagainya, tapi secara eksplisit UU No. 2 Tahun 2012 dan peraturan di bawahnya tidak mendeskripsikan masyarakat adat, ataupun tanah adat/ulayat secara jelas, sehingga memungkinkan timbulnya perbedaan interpretasi.

C. Masyarakat Adat dan Tanah Adat dalam Praktik Pengadaan Tanah untuk Pembangunan dalam Prinsip Internasional

Berdasarkan konsensus internasional, *United Nations* (PBB) telah menetapkan *guidelines* terkait pengadaan tanah, yang bertujuan sebagai mekanisme perlindungan terhadap kepentingan ekonomi, sosial, dan budaya yang berkelanjutan, termasuk pula di dalamnya hak masyarakat atas aset dan akses tanah. Dalam dokumen *FAO* mengenai *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*, tanah adat dan tanah ulayat diatur dalam *article 4.35* dan *4.36*, yang menyebutkan bahwa “*Customary land used by people considered to be indigenous may have special protection: the land may be regarded to be inalienable except under specific circumstances. The use of leases rather than outright sales may be a more appropriate solution for such lands*”.

Dalam ketentuan tersebut, disebutkan bahwa tanah adat sebisa mungkin tidak dijadikan sebagai objek pembebasan tanah, dan apabila hal itu tidak memungkinkan, maka sistem sewa lebih diutamakan daripada sistem jual beli dengan pemberian ganti rugi. Artikel 4.35 juga menyebutkan bahwa jika memungkinkan, masyarakat adat memiliki hak untuk kembali ke tanah adat mereka, apabila tidak diperlukan relokasi. Selanjutnya, apabila dilakukan relokasi, maka mereka harus direlokasi di tempat yang memiliki kualitas dan legal status yang paling tidak sama atau setara dengan tanah mereka yang terdahulu, yang dapat mencukupi kebutuhan mereka saat ini ataupun perkembangan selanjutnya di masa depan. Artikel 4.36 dokumen *FAO* juga menyebutkan bahwa dalam penghitungan kompensasi ganti kerugian atas tanah adat haruslah didasarkan pada kombinasi antara prinsip nasional dan prinsip adat, karena di beberapa tempat, hal tersebut bisa berbeda. Dalam hal terjadi perbedaan penghitungan kompensasi, maka pihak yang memerlukan tanah harus mengafiliasi hal tersebut.

Dalam tataran implementatif, dokumen *FAO* tersebut kemudian menjadi acuan bagi lembaga-lembaga pendanaan internasional dalam menetapkan standar pelaksanaan pengadaan tanah, termasuk standar yang ditetapkan oleh *World Bank* melalui *Environmental and Social Framework in Land Acquisition and Involuntary Resettlement*. Dalam dokumen tersebut, masyarakat adat diatur dalam *ESS 7 on Indigenous Peoples/Sub-Saharan African Historically Underserved Traditional Local Communities*.

Dokumen *ESS 7* menyebutkan bahwa secara umum, yang termasuk dalam masyarakat adat (*indigenous people*) adalah kelompok sosial dan budaya yang termasuk dalam kriteria berikut dalam berbagai tingkatan:

1. Mengidentifikasi diri sebagai anggota dari kelompok sosial dan budaya asli dan pengakuan identitas diri oleh pihak lain; dan
2. Memiliki keterikatan kolektif terhadap habitat yang khas secara geografis, wilayah leluhur, serta sumber daya alam di daerah tersebut;
3. Memiliki lembaga-lembaga adat, ekonomi, sosial ataupun politik yang khas atau terpisah dari kelompok sosial ataupun budaya yang umum;
4. Dialek atau bahasa khusus, yang seringkali berbeda dengan bahasa resmi atau bahasa-bahasa lain di wilayah tersebut.

Dalam *ESS 7* disebutkan bahwa tujuan utama dari standar ini adalah untuk memastikan bahwa masyarakat adat yang tinggal di area proyek atau memiliki keterikatan kolektif terhadap area proyek diajak berkonsultasi dan memiliki peluang untuk berpartisipasi aktif dalam desain proyek dan penentuan pengaturan pelaksanaan proyek. Dalam hal ini, pemilik proyek disyaratkan untuk melibatkan masyarakat adat dalam kegiatan pengadaan tanah, mulai dari tahap persiapan, perencanaan sampai pelaksanaannya. Dalam hal ini, akan dilakukan penilaian terhadap dampak dan mungkin terjadi dan derajat pengaruhnya, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap aspek ekonomi, sosial, budaya (termasuk pula warisan budaya), serta lingkungan, yang mungkin terjadi pada masyarakat adat.

Dokumen *ESS 7* juga menyebutkan bahwa pihak pemilik proyek memiliki kewajiban untuk sebisa mungkin menghindari dampak negatif dari proyek, atau, bila dampak tersebut tidak dapat dihindari, maka pihak pemilik proyek wajib memberikan alternatif solusi untuk setidaknya meminimalisir dampak yang terjadi dan memberikan kompensasi terhadap masyarakat adat yang terkena dampak, baik langsung maupun tidak langsung. Terkait dengan hal tersebut, beberapa poin yang menjadi garis besar dalam prinsip pengadaan tanah untuk kepentingan umum terkait dengan masyarakat adat dan tanah adat di antaranya adalah:

1. Pemilik proyek memiliki kewajiban untuk mengidentifikasi keberadaan masyarakat adat di wilayah yang akan terkena dampak proyek. Yang termasuk dalam masyarakat adat telah dikategorisasikan berdasarkan definisi dari *ESS 7*, dan harus masuk dalam 4 (empat) kriteria tersebut, dengan variasi berada dalam derajat/tingkatan yang berbeda-beda.
2. Selain mengidentifikasi keberadaan masyarakat adat di wilayah tersebut, pemilik proyek juga memiliki kewajiban untuk melakukan penilaian terhadap sifat dan dampak proyek, baik dari sisi sosial, ekonomi, budaya dan lingkungan, baik langsung maupun tidak langsung. Selain itu, pemilik proyek memiliki kewajiban untuk merumuskan dan menyiapkan strategi konsultasi dan mengidentifikasi bagaimana masyarakat adat dapat berpartisipasi dalam desain dan pelaksanaan proyek. Dampak langsung yang mungkin berdampak pada masyarakat adat diantaranya adalah hilangnya tanah adat mereka karena pembangunan proyek, hilangnya akses terhadap mata pencaharian ataupun akses terhadap sumberdaya alam, dan lain sebagainya. Sementara itu, dampak tidak langsung bisa meliputi hilangnya norma-norma bahasa dan budaya, pengikisan struktur tata kelola tradisional, terciptanya konflik internal, meningkatnya tekanan dan perambahan lahan, dan lain sebagainya.
3. Pemilik proyek memiliki kewajiban untuk melakukan konsultasi bermakna (*meaningful consultation*) yang disesuaikan dengan konteks masyarakat adat. Dalam proses ini, hal yang harus dilakukan adalah 1. analisis *stakeholder* dan rencana keterlibatannya, 2. pengungkapan/penyampaian informasi, dan 3. konsultasi bermakna (*meaningful consultation*), yang dilaksanakan sesuai dengan budaya dan gender, serta inklusif antar generasi. *Meaningful consultation* untuk masyarakat adat meliputi proses yang:
 - a. Melibatkan badan dan organisasi perwakilan masyarakat adat (misal tetua adat, dewan desa atau kepala suku), dan jika diperlukan anggota masyarakat lainnya;
 - b. Alokasi waktu yang disediakan harus memadai untuk proses pengambilan keputusan, serta;

- c. Mendorong partisipasi masyarakat adat secara efektif dalam tahap perencanaan (desain proyek) dan upaya mitigasi yang memiliki potensi positif maupun negatif terhadap masyarakat adat.

Secara umum, *meaningful consultation* juga disebutkan dalam *ESS 10* mengenai *stakeholder engagement and information disclosure* (keterlibatan pemangku kepentingan dan penyampaian informasi), disebutkan pula bahwa *meaningful consultation* meliputi penyampaian informasi 2 (dua) arah yang:

- a. Dimulai sejak awal proses perencanaan proyek untuk mengumpulkan pendapat dan sudut pandang awal tentang proposal proyek dan menyampaikan desain proyek;
 - b. Mendorong umpan balik dari pemangku kepentingan, sebagai media untuk menyampaikan gambaran mengenai desain proyek dan keterlibatan stakeholder dalam identifikasi dan mitigasi resiko dan dampak lingkungan serta sosial;
 - c. Dilakukan secara terus menerus;
 - d. Didasarkan pada penyampaian informasi sebelumnya dan sosialisasi yang relevan, transparan, objektif, bermakna dan mudah diakses dalam jangka waktu yang memungkinkan, dengan format yang sesuai dengan budaya dan bahasa setempat yang relevan dan dapat dipahami oleh para pemangku kepentingan;
 - e. Mempertimbangkan dan menganggapi umpan balik;
 - f. Mendukung keterlibatan aktif dan inklusif para pihak yang terkena dampak proyek;
 - g. Bebas dari manipulasi eksternal, campur tangan, paksaan, diskriminasi dan intimidasi, serta;
 - h. Didokumentasikan dan dipublikasikan oleh pemilik proyek.
4. *Free, prior, informed consent* (FPIC) atau kondisi yang memerlukan izin yang diberikan di muka, bebas paksaan, dan berdasarkan informasi.

Dalam beberapa kondisi, proyek yang didanai oleh *World Bank* memiliki persyaratan *FPIC*, dimana masyarakat yang terkena dampak proyek (termasuk pula masyarakat adat) harus diberikan informasi sebelumnya dan izin/persetujuan yang diberikan sebelumnya dan bersifat bebas paksaan berdasarkan informasi yang juga

disampaikan sebelumnya. Pelaksanaan *FPIC* mungkin hanya diperlukan dalam kaitannya dengan bagian lahan atau aspek proyek tertentu, dalam artian bisa dilaksanakan tidak untuk keseluruhan aspek ataupun lokasi proyek, tetapi hanya pada beberapa bagian yang memang dipersyaratkan untuk mengimplementasikan *FPIC*. *FPIC* ini juga disebutkan dalam *ESS 1* dan *ESS 10*. *FPIC* ini dipersyaratkan untuk proyek-proyek yang memiliki potensi:

- a. Dampak negatif terhadap lahan dan sumberdaya alam yang dimiliki secara tradisional atau digunakan atau dikuasai secara adat;
- b. Menyebabkan relokasi masyarakat adat dari wilayah mereka ataupun akses sumberdaya yang dikelola oleh kepemilikan tradisional ataupun dalam penggunaan dan penguasaan adat, serta;
- c. Memiliki dampak signifikan terhadap masyarakat adat yang berpengaruh terhadap identitas dan/atau aspek budaya, seremonial, atau spiritual dan berdampak dalam kehidupan masyarakat adat.

Dalam hal *FPIC* diperlukan, maka pihak pemilik proyek harus melibatkan ahli independen yang tidak memiliki kepentingan terhadap proyek tersebut untuk membantu melakukan identifikasi resiko dan dampak proyek. Dalam standar internasional, *FPIC* diperlukan untuk memastikan bahwa pihak yang terkena dampak (termasuk pula masyarakat adat) mendapatkan informasi yang memadai terhadap dampak dari proyek tersebut, serta memberikan persetujuan di muka untuk desain proyek dan rencana mitigasi yang telah dipersiapkan, secara sukarela dan tanpa paksaan dari pihak manapun.

5. Jika proyek yang melibatkan pengadaan tanah berdampak pada tanah dan sumberdaya alam yang berada dalam penguasaan ataupun dimanfaatkan oleh masyarakat adat yang tidak memiliki landasan hukum legal atas penguasaan/pemilikannya, maka pemilik proyek diharuskan untuk melakukan perencanaan pengakuan legal atas pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah-tanah tersebut berdasarkan kebiasaan dan tradisi masyarakat adat tersebut. Rencana tersebut bisa meliputi (i) pengakuan hukum secara penuh terhadap sistem pemilikan tanah adat, ataupun (ii) konversi hak pakai adat menjadi hak kepemilikan kolektif

dan/ atau individu. Jika hal tersebut tidak dapat diwadahi oleh kebijakan nasional setempat, maka rencana tersebut mencakup juga upaya-upaya pengakuan hukum atas hak masyarakat adat yang berkelanjutan dan dapat diperbaharui dalam jangka panjang.

6. Rancangan proyek didesain sedemikian rupa untuk menghindari terjadinya relokasi. Dalam kasus dimana relokasi tidak dapat dihindari, maka pemilik proyek wajib memperoleh *FPIC* dan tidak dilakukan pengusuran paksa. Jika proyek melibatkan relokasi, maka seluruh proses relokasi dilakukan berdasarkan ketentuan yang ada di *ESS 5*, dan apabila dimungkinkan, masyarakat adat sebisa mungkin dapat kembali ke wilayah teritori mereka apabila dampak proyek yang menyebabkan mereka harus direlokasi dapat dihindari.
7. Rancangan proyek sebisa mungkin menghindari dampak signifikan terhadap situs warisan budaya yang berkaitan dengan identitas dan atau aspek budaya, seremonial, atau spiritual dari masyarakat adat yang terkena dampak. Jika hal ini tidak dapat dihindarkan, maka pemilik proyek harus memperoleh *FPIC*.
8. Mekanisme penanganan keluhan harus dilaksanakan untuk masyarakat adat, dengan standar sesuai yang dicantumkan dalam *ESS 10* mengenai *Stakeholder Engagement and Information Disclosure*.

Dari beberapa poin di atas, dapat dilihat bahwa dalam standar dan prinsip internasional, pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sudah merekognisi dan mengafiliasi masyarakat adat, meskipun dalam sistem hukum negara tersebut belum mengakui keberadaannya secara penuh. Identifikasi keberadaan masyarakat adat memegang peranan yang penting dalam perencanaan proyek, dan apabila di dalam proyek tersebut terdapat masyarakat adat yang akan memperoleh dampak baik langsung dan tidak langsung, pemilik proyek berkewajiban untuk melakukan identifikasi dampak yang mungkin terjadi, derajat pengaruhnya terhadap aspek sosial, ekonomi, budaya dan lingkungan atas masyarakat adat, dan menyusun rencana mitigasi yang sesuai dengan standar yang dibutuhkan. Selain itu, dalam kegiatan perencanaan proyek yang memberikan dampak tertentu pada sebagian ataupun keseluruhan wilayah proyek, maka pemilik proyek berkewajiban memperoleh *FPIC*. Dalam *FPIC* ini juga disebutkan adanya

kemungkinan dampak yang akan terjadi dan rencana mitigasi yang disusun berdasarkan persetujuan masyarakat adat. Prinsip internasional juga mensyaratkan adanya mekanisme penanganan keluhan yang menjadi wadah bagi masyarakat adat untuk menyampaikan keluhan atau keberatan terkait pelaksanaan proyek tersebut, sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan.

D. Antara Prinsip Internasional dan Implementasinya dalam Konteks Nasional.

Baik dalam prinsip internasional maupun nasional, kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bertujuan untuk mencapai kemajuan dalam rangka meningkatkan kualitas hidup masyarakat masyarakat secara berkelanjutan, dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Dalam hukum Indonesia, pengadaan tanah juga telah mengakui dan mengafiliasi eksistensi masyarakat adat dan pengakuannya terhadap tanah adat sebagai salah satu pihak yang berhak mendapatkan kompensasi akibat kegiatan pengadaan tanah. Meskipun begitu, peraturan perundangan di Indonesia belum secara spesifik mengatur mengenai masyarakat adat seperti yang dipersyaratkan dalam konteks internasional. Masih ada beberapa *gap* ataupun celah yang dipersyaratkan oleh standar internasional yang belum diafiliasi oleh hukum Indonesia, begitu pula terdapat beberapa perbedaan interpretasi antara prinsip internasional dan nasional. Beberapa uraian berikut memberikan uraian mengenai beberapa *gap* yang terjadi dalam perbandingannya antara hukum nasional dengan standar internasional dalam *ESS World Bank* terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

1. Identifikasi dan rekognisi masyarakat adat dan tanah adat/ulayat.

Secara nasional, negara mengakui eksistensi masyarakat adat dan tanah adat/ulayat mereka. Akan tetapi, definisi mengenai masyarakat adat itu sendiri memiliki potensi multi-interpretasi dan inkonsistensi dalam beberapa peraturan perundangan yang mengatur beberapa aspek yang berbeda, seperti misalnya dalam peraturan perundangan di bidang kehutanan, pertambangan, lingkungan hidup, penataan ruang, pemerintah daerah, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, dan lain sebagainya. Secara eksplisit, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 serta peraturan

perundangan di bawahnya tidak menyebutkan mengenai definisi masyarakat adat/ulayat yang dapat diafiliasi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sementara itu, dalam prinsip internasional, *ESS 7* telah secara eksplisit menyebutkan siapa saja yang termasuk dalam masyarakat adat berdasarkan 4 (empat) kriteria yang harus dipenuhi (dalam derajat dan tingkat yang berbeda-beda). Pemilik proyek memiliki kewajiban untuk melakukan analisis untuk mengidentifikasi keberadaan masyarakat adat tersebut, dan, jika ada, harus dimasukkan dalam dokumen perencanaan dan *community development plan*.

2. Pengakuan atas “wilayah” tanah adat secara fisik.

Dalam pengadaan tanah di Indonesia, pengukuran dampak, masyarakat terdampak dan pemberian kompensasi dilakukan kepada pihak-pihak yang secara fisik memiliki, menguasai, ataupun memanfaatkan tanah secara fisik. Dalam masyarakat modern yang telah mengadopsi sistem pendaftaran tanah seperti yang ada saat ini, hal ini menjadi tidak masalah. Pihak yang berhak maupun pihak yang terdampak dapat dinilai dari keterikatan fisik mereka atas tanah yang menjadi objek pembebasan. Akan tetapi, hal ini menjadi sedikit berbeda jika diterapkan pada masyarakat adat. Dalam beberapa kasus, masyarakat adat seringkali memanfaatkan tanah dengan sistem musiman maupun siklus rotasi, seperti yang terjadi pada masyarakat nomaden. Dalam sistem hukum nasional, pemanfaatan secara musiman ataupun siklus rotasi seperti ini tidak dapat dideteksi, karena dalam peraturan perundangan yang ada, masyarakat harus sudah menempati ataupun memanfaatkan wilayah tersebut untuk jangka waktu tertentu untuk dapat dikategorikan sebagai pihak yang berhak. Selain itu, dimungkinkan juga bahwa hubungan masyarakat adat dengan ‘teritori’ tersebut juga dalam bentuk keterikatan budaya, upacara adat, maupun keperluan spiritual yang tidak secara fisik ‘terikat’ pada wilayah tersebut, dan tidak dapat dikuantifikasi. Dalam prinsip internasional, pola-pola penguasaan seperti tersebut di atas telah dipersyaratkan sebagai pihak yang berhak dan terdampak, dan sudah harus dapat diidentifikasi oleh pemilik proyek sejak tahap persiapan. Potensi kehilangan akses atas tanah tidak hanya dinilai secara fisik semata, tetapi juga mencakup keterikatan sosial, budaya dan spiritual.

3. Pengakuan atas “eksistensi fisik dan non-fisik”.

Dalam Undang-Undang Pengadaan tanah di Indonesia, yang menjadi *concern* kompensasi ganti kerugian adalah tanah beserta bangunan dan tanaman yang berada di atasnya, serta nilai-nilai sosial yang menyertainya. Dalam hal ini, peraturan perundangan di Indonesia masih memandang kompensasi dalam aspek fisik semata, dengan melakukan penilaian atas wilayah teritori dengan luas, batas, dan nilai tanah tertentu serta kompensasi sosial yang dapat dikuantifikasi. Terkait dengan masyarakat adat, seringkali hal tersebut tidak dapat serta merta digeneralisir. Seringkali, keterikatan masyarakat adat dengan ‘teritorinya’ memiliki nilai sosial dan budaya yang lebih tinggi daripada nilai ekonomi yang dimilikinya. Sistem hukum di Indonesia belum dapat mengafiliasi hilangnya nilai non-fisik seperti hilangnya bahasa adat suku tertentu, atau hilangnya upacara-upacara adat tradisional atau ritual tertentu akibat adanya pembangunan, ataupun bergesernya nilai-nilai sosial tradisional sebagai dampak adanya pembangunan, dimana dalam prinsip internasional, hal-hal tersebut sudah harus dapat diidentifikasi oleh pemilik proyek sejak tahap persiapan, dan sudah harus disusun dalam dokumen perencanaan sebagai bagian dari strategi mitigasi dan penanganan dampak sosial, ekonomi, budaya maupun lingkungan, serta menjadi bagian dalam *community development plan*.

4. Sistem penilaian ganti kerugian.

Dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, penilaian kompensasi ganti kerugian dilakukan oleh penilai independen terhadap tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda lain yang terkait dengan tanah, dan atau kerugian lain yang dapat dinilai. Penilai independen melakukan penilaian berdasarkan prinsip hukum nasional yang berlaku pada saat itu. Sementara itu, dalam standar internasional, khusus untuk tanah adat/ulayat, penilaian ganti kerugian bisa didasarkan atas sistem penilaian nasional maupun sistem penilaian adat, karena dimungkinkan juga bahwa masyarakat adat memiliki sistem penilaian sesuai dengan budaya dan tradisi setempat.

5. *Meaningful Consultation* dan *Free, Prior, Informed Consent (FPIC)*.

Baik dalam prinsip nasional maupun internasional, pemilik proyek/pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan konsultasi publik terkait pengadaan tanah. Dalam UU No. 2 Tahun 2012, konsultasi publik dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. UU tersebut juga menentukan jangka waktu selama 60 (enam puluh) hari untuk mengajukan keberatan. Dalam prinsip internasional, hal ini juga diatur melalui *meaningful consultation* dan *FPIC*, yang secara detil diatur dalam *ESS 5* dan *ESS 10*. Menurut pengaturan tersebut, *FPIC* dilakukan untuk mengkomunikasikan rencana proyek, resiko, dampak, rencana mitigasi serta rencana penanganan dampak. Hal ini dilakukan agar setiap masyarakat terdampak mengetahui resiko dan dampak yang mungkin terjadi dalam proyek tersebut, sekaligus juga terlibat secara aktif dalam penyusunan desain proyek serta *community development plan*, dan persetujuan atas proyek diperoleh di muka berdasarkan informasi yang telah disampaikan sebelumnya dan tanpa paksaan. Dalam *ESS 5* dan *ESS 10*, tidak ada jangka waktu yang membatasi sampai kapan *meaningful consultation* harus dilakukan dan kapan *FPIC* harus diperoleh, seperti yang diatur oleh UU No. 2 tahun 2012. Secara lebih spesifik juga, *ESS 7* juga mengatur bahwa *meaningful consultation* dan *FPIC* harus didesain sedemikian rupa sehingga dapat diimplementasikan untuk masyarakat adat, tanpa adanya kendala seperti bahasa, pemahaman masyarakat, dan sesuai dengan kultur masyarakat adat setempat.

E. Kesimpulan

Baik dalam prinsip nasional maupun internasional, pengadaan tanah untuk pembangunan mengusung semangat dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial maupun budaya, yang berkeadilan dan berkelanjutan. Masih ada beberapa *gap* ataupun celah yang dipersyaratkan oleh standar internasional yang belum diafiliasi oleh hukum Indonesia, begitu pula terdapat beberapa perbedaan interpretasi antara prinsip internasional dan nasional dalam kegiatan pengadaan tanah pada tanah adat. Dalam konteks nasional maupun internasional, masyarakat adat merupakan kelompok masyarakat minoritas dan rentan yang harus mendapatkan

perhatian secara khusus dalam kegiatan pengadaan tanah. Proses pembangunan harus mengedepankan hak asasi manusia, mengafiliasi aspirasi masyarakat, dan perlindungan terhadap identitas dan kultur masyarakat adat, termasuk pula akses mereka terhadap sumberdaya alam dan lingkungan yang menjadi basis penghidupan masyarakat adat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alting, H. 2011, 'Penguasaan tanah masyarakat hukum adat (suatu kajian terhadap masyarakat hukum adat Ternate)', *Jurnal Dinamika Hukum*, 11(1), pp. 87–98.
- Al Atahar, S. 2010, 'Development project, land acquisition and resettlement in Bangladesh; a quest for well formulated national resettlement and rehabilitation policy', *Star*.
- Chakravorty, S. 2014, 'The price of land: Acquisition, conflict and consequence', *Indian Journal of Agricultural Economics*, 69(902-2016–68358), p. 488.
- Han, S. S. and Vu, K. T. 2008, 'Land acquisition in transitional Hanoi, Vietnam', *Urban Studies*. SAGE Publications Sage UK: London, England, 45(5–6), pp. 1097–1117.
- Haris, A. 2005, 'Pengaruh penatagunaan tanah terhadap keberhasilan pembangunan infrastruktur dan ekonomi', *perencanaan Pembangunan*, pp. 52–62.
- Ismi, H. 2012, 'Pengakuan dan perlindungan hukum hak masyarakat adat atas tanah ulayat dalam upaya pembaharuan hukum nasional', *Jurnal Ilmu Hukum Riau*. Riau University, 3(01).
- Larbi, W. O., Antwi, A. and Olomolaiye, P. 2004, 'Compulsory land acquisition in Ghana—policy and praxis', *Land Use Policy*. Elsevier, 21(2), pp. 115–127.
- Mumpuni, R., Koeswahyono, I. and Syafaat, R. 2017, 'Peran serta Ondofolo dalam ganti rugi tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan', *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), pp. 64–74.
- Ramadhani, R. 2019, 'Eksistensi hak komunal masyarakat hukum adat dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 19(1), pp. 97–108.
- Robertson, B. and Pinstrip-Andersen, P. 2010, 'Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity?', *Food Security*. Springer, 2(3), pp. 271–283.

- Rye, S. A. and Kurniawan, N. I. 2017, 'Claiming indigenous rights through participatory mapping and the making of citizenship', *Political Geography*. Elsevier, 61, pp. 148–159.
- Srinivasu, B. and Rao, P. S. 2013, 'Infrastructure development and economic growth: Prospects and perspective', *Journal of business management and Social sciences research*, 2(1), pp. 81–91.
- Sufriadi, Y. 2011, 'Penyebab sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum (studi kasus sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Bengkulu)', *Jurnal Fakultas Hukum UII*. Islamic University of Indonesia, 18(1), pp. 42–62.
- Sumardjono, MSW 2008, *Tanah dalam perspektif hak ekonomi sosial dan budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Yamin, M. 2006, *Problematika Mewujudkan Jaminan Kepastian Hukum Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah*.

PERMASALAHAN PENGUASAAN TANAH PERKAMPUNGAN TUA KOTA BATAM

Tanjung Nugroho, Tjahjo Arianto dan Eko Budi Wahyono

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Email: tj.groho@gmail.com; tjahjoarianto@gmail.com; ebudiw65@yahoo.co.id

Abstrak: Pembangunan Batam yang sangat pesat melalui kebijakan pengelolaan daerah Otorita sejak 1970-an, ternyata melahirkan disparitas antara kawasan yang dibangun oleh BP Batam dan kawasan Perkampungan Tua yang telah ada sebelum era Otorita. Perkampungan Tua tidak diperhatikan dan kurang terurus, baik secara fisik maupun kultur budayanya, sehingga masyarakat tradisional Kampung Tua merasa disisihkan. Marginalisasi mengemuka dengan kesewenangan BP Batam dalam memperoleh lahan ketika industrialisasi menggusur areal Perkampungan Tua. Pada era Reformasi, Pemko Batam melihat hal itu sebagai kesewenangan atas hak asali masyarakat yang telah turun temurun tinggal di Kampung Tua, padahal di tengah kehidupan tradisional mereka terdapat nilai-nilai budaya asli Melayu yang perlu dipertahankan. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan permasalahan pertanahan di Perkampungan Tua dan upaya penyelesaian yang telah ditempuh oleh pihak-pihak terkait. Metode yang digunakan adalah deskriptif-eksplanatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BP Batam telah abai dalam mengurus Perkampungan Tua yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya, termasuk hak masyarakat atas tanah yang dikuasainya secara turun-temurun. Ketika industrialisasi masih saja menyentuh Perkampungan Tua, telah muncul konflik dan beberapa kali terjadi tindak kekerasan. Berbagai pihak, di antaranya Pemko Batam bersama-sama dengan LAM dan RKWB bentukan masyarakat, berusaha melakukan penyelesaian atas masalah pertanahan dengan BP Batam. Dalam penyelesaian masalah pertanahan itu, ternyata menemui beberapa kendala karena perkembangan wilayah yang sudah demikian kompleks, Masalah itu adalah dalam hal mendefinisikan Kampung Tua, luas area masing-masing Kampung Tua beserta batas-batasnya, status kawasan, dan subjek-objek hak atas tanah di Kampung Tua.

Kata kunci: otorita, penguasaan tanah, kampung tua, hak atas tanah

A. Pendahuluan

Batam merupakan kota industri dan perdagangan yang telah jauh berkembang dibandingkan daerah-daerah sekitarnya di Kepulauan Riau. Melalui bentuk pengelolaan daerah Otorita, Batam telah menjelma sebagai kota yang maju dan modern. Suatu kondisi yang sangat berbeda ketika pulau itu baru dikembangkan awal 1970-an. Tanah yang dikembangkan untuk industri dan perdagangan merupakan Tanah Negara yang dikuasai dan dikelola oleh Badan Pengelola Kawasan / Badan Otorita Batam (BP Batam). Pendaftaran tanah di Batam baru dimulai tahun 1990-an. Sertifikasi tanah di area otorita dimulai dengan lahirnya Hak Pengelolaan (HPL) yang dipegang oleh BP Batam. Dilihat dari Daftar Isian (DI) 302 di Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Batam, pada tahun 2015 ada sekitar 1.000 permohonan sertifikasi Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) per bulan, di samping ada pula terbit beberapa Hak Milik (HM).

Pada kasus terbitnya HM ini, BP Batam merasa kecolongan dan meminta Kantah untuk tidak meneruskan, dan jika terdapat peralihan hak maka status HM harus diubah kembali sesuai ketentuan menjadi HGB/HP.

Di samping penguasaan tanah untuk kepentingan Otorita, terdapat pula tanah-tanah dekat pantai yang dikuasai oleh masyarakat *tempatan* di Kampung-kampung Tua yang mayoritas nelayan keturunan suku bangsa Bugis dan Melayu. Penguasaan tanah oleh penduduk Kampung Tua telah berlangsung puluhan hingga ratusan tahun, sebelum era Otorita. Terdapat 134 (seratus tiga puluh empat) Kampung Tua di Kota Batam, dengan rincian 33 (tiga puluh tiga) titik berada di *mainland* Pulau Batam, dan sebanyak 101 (seratus satu) titik di *hinterland*, yaitu Pulau Rempang, Pulau Galang, Pulau Galang Baru dan gugusan pulau-pulau sekitarnya. Pada era Orde Baru, apabila ada pengembangan Otorita tidak pernah ada masalah dalam pengadaan tanah yang dikuasai masyarakat. Relokasi warga menjadi hal yang biasa terjadi. Pendaftaran tanah pun berkembang akibat relokasi itu, yang sebelumnya untuk kepentingan pengembangan kawasan industri dan perdagangan, sertipikasi tanah juga dilakukan di perkampungan baru hasil relokasi Kampung Tua. Dalam sertipikasi itu, berkas permohonan warga Kampung Tua perlu dilengkapi dengan rekomendasi BP Batam sebagai dasar permohonan pendaftaran tanah. Pada waktu itu pengukuran tanah di Kampung Tua dilakukan oleh Tentara untuk kepentingan Otorita. Ternyata pekerjaan pengadaan tanah itu hingga kini masih menyisakan trauma di tengah-tengah masyarakat akibat pemaksaan-pemaksaan dan ganti rugi yang tidak layak.

Jaman berganti, di awal era Reformasi bentuk daerah administrasi Batam berubah menjadi kota. Menurut kebijakan Pemerintah Kota (Pemko) Batam melalui Surat Keputusan Walikota Batam Nomor SKPT.105/HK/2004 (SK Wako 105/2004), Perkampungan Tua perlu dilestarikan di tengah arus industrialisasi dan perdagangan. Ketigapuluhtiga titik Kampung Tua yang perlu dilestarikan di *mainland* mempunyai luas total lebih kurang 1.200 Ha, atau 3% dari luas Pulau Batam. Negosiasi Pemko dengan BP Batam hingga tahun 2015 baru menghasilkan legalitas Kampung Tua sebanyak 7 titik. Sebanyak 26 kampung belum beroleh kata sepakat dengan BP Batam,

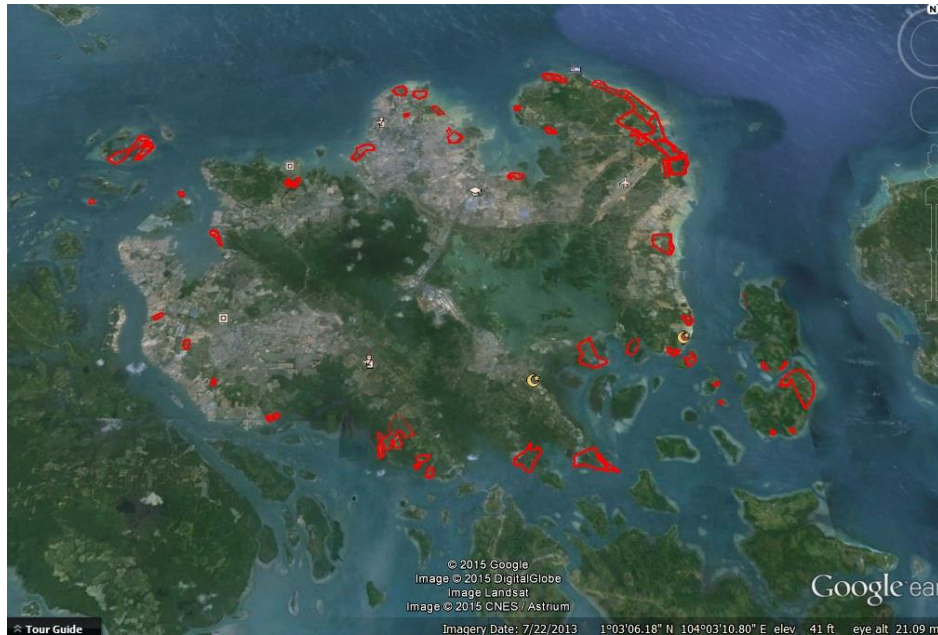
dengan alasan yang dikemukakan oleh BP Batam bahwa luasan area Kampung Tua yang tertera di SK Wako 105/2004 perlu diteliti dengan seksama.

Saat ini, di beberapa Kampung Tua ditengarai masih terkena kebijakan pengembangan kawasan industri dan perdagangan. Para investor dengan cara menyicil telah membeli tanah-tanah di kawasan tersebut, walaupun secara fisik pada perkembangannya masih dalam penguasaan dan penggarapan masyarakat. Dengan adanya jual beli tanah, penetapan pengembangan pada Perkampungan Tua di satu pihak dapat diterima oleh masyarakat karena mereka memandang hal itu adalah hak pribadi, tetapi di pihak lain ada juga yang bersikukuh untuk mempertahankan keberlangsungan Kampung Tua. Mereka menentang kebijakan BP Batam yang mengalokasikan tanah untuk investor yang mereka anggap masuk wilayah Kampung Tua. Akibat kondisi itu, konflik tanah pun terjadi yang diwarnai bentrok antara warga masyarakat dengan orang-orang dari pihak investor sampai beberapa kali.

B. Perkembangan Permasalahan Pertanahan dan Upaya Penyelesaiannya

1. Perkembangan Masalah Penguasaan Tanah Perkampungan Tua

Pada mulanya Pulau Batam berupa hutan belantara dengan topografi yang bergelombang dan berbukit-bukit. Seiring dengan waktu dan dinamika politik kekuasaan, penguasaan tanah di Pulau Batam juga mengalami perkembangan. Penduduk permulaan Pulau Batam berada di daerah pantai. Tanah-tanah di tepian pantai dikuasai oleh para nelayan yang berdatangan dari berbagai daerah Nusantara. Berbagai suku bangsa bahari, terutama Bugis, kemudian Riau Daratan, Batak, Flores, Padang, dan Jawa, berdatangan dan mukim di daerah itu, sehingga terbentuk perkampungan-perkampungan tepi pantai yang tersebar secara sporadik sekeliling pulau. Ukuran wilayah dan perkembangan kampung-kampung itu dari waktu ke waktu bervariasi. Berikut ini gambar sebaran Kampung Tua di Batam.



Gambar 1. Sebaran Kampung Tua di Pulau Batam dan pulau-pulau sekitarnya
Sumber: Kanwil ATR/BPN Provinsi Kepri 2012

Untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari, penduduknya bercocok tanam dengan membuka lahan dan mencari ikan di laut. Hingga sekarang kehidupan yang sifatnya agraris sekaligus bahari di Perkampungan Tua masih berlangsung. Orang Melayu dominan di Sei Jodoh dan Tanjung Uma, sedangkan orang suku Bugis banyak bermukim di Nongsa dan Batu Besar. Orang Melayu asli yang disebut juga Suku Laut banyak dijumpai di Tanjung Riau. Etnis Tionghoa banyak yang mendiami Duriangkang dan tengah daratan. Warga Tionghoa datang dan telah menetap di Batam sejak pertengahan abad ke 18.

Jika ditengok jauh ke belakang yaitu pada abad 17, Pulau Batam masa lampau merupakan bagian dari wilayah Kerajaan Riau-Lingga yang berpusat di Daik (Pulau Lingga). Kerajaan ini diperintah oleh Yang Dipertuan Muda, atau merupakan sebuah anak kerajaan di bawah Kerajaan Johor yang berkedudukan di Semenanjung Malaya. Pada waktu itu, administrasi pertanahan di Daik telah dijalankan oleh Kerajaan. Penerbitan surat-surat tanah kepemilikan warga masyarakat dijalankan dengan sangat baik. Gambar berikut ini merupakan contoh dari Surat Ukur dalam

tata administrasi pertanahan di Kepulauan Riau yang penulis jumpai di Museum Peninggalan Kerajaan Johor-Melayu di Daik, Pulau Lingga.



Gambar 2. Surat Ukur Peninggalan Kerajaan Johor-Melayu

Sumber: Museum Peninggalan Kerajaan Johor-Melayu di Daik 2012

Hanya saja surat-surat tanah ini tidak dijumpai di Pulau Batam dan pulau-pulau sekitarnya, sehingga status tanah milik adat di Perkampungan Tua belum bisa diterapkan.

Pasca Kemerdekaan, Batam kurang terurus karena Pemerintah disibuki dengan perang kemerdekaan. Sebelum pembangunan era Otorita, jumlah penduduk Pulau Batam tidak lebih dari enam ribu jiwa. Kondisinya pun tidak lebih dari daerah pedesaan, padahal potensi Batam hampir sama dengan Singapura. Pembangunan yang signifikan baru terjadi sewaktu Otorita dipimpin B.J. Habibie, Batam kebanjiran investasi pembangunan, mulai dari lapangan udara bertaraf internasional, pembangunan dan pengaspalan jalan, industri swasta, kawasan perdagangan, kawasan hunian, dan pelabuhan-pelabuhan laut. Sebagai konsekuensi atas pembangunan yang berjalan sangat pesat itu adalah mengalirnya urbanisasi besar-besaran dari berbagai daerah. Untuk mengurus administrasi kependudukan

dan pelayanan, akhirnya Pemerintah mengubah status Pulau Batam dari sebuah kecamatan menjadi kotamadya administratif. Pada tahun 1999, status tersebut ditingkatkan menjadi kota. Jumlah populasi Kota Batam pada tahun 2004 mencapai lebih dari lima ratus ribu jiwa. Saat ini, Pemko Batam telah merubah penduduknya menjadi mayoritas pekerja industri.

Di tengah pembangunan yang pesat, telah melahirkan kesenjangan antara kawasan yang dibangun oleh BP Batam dan kawasan permukiman yang telah ada sebelum era Otorita. Kawasan Perkampungan Tua rupa-rupanya telah ditinggalkan oleh Otorita (BP Batam) dan tidak terurus, baik secara fisik maupun kultur budayanya, sehingga masyarakat tradisional Kampung Tua merasa dikesampingkan dalam pembangunan Batam. ‘Marginalisasi’ itu tampak ke permukaan seiring berakhirnya masa pemerintahan yang lampau. Di era Reformasi sekarang, mengemuka kesewenangan dalam memperoleh lahan ketika industrialisasi masih saja menggusur areal Kampung Tua. Pada saat ini pun batas-batas lahan Kampung Tua tidak dapat didefinisikan dengan baik karena perkembangan kawasan. Ketika terjadi perluasan areal kawasan industri dan perdagangan bersentuhan dengan beberapa Kampung Tua, maka friksi dengan masyarakat pun acapkali terjadi. Kekerasan demi kekerasan dan unjuk rasa yang tidak berkesudahan dinilai mengakibatkan kurang kondusifnya iklim investasi di Batam.

Pemko Batam melihat apa yang dilakukan BP Batam itu sebagai kesewenangan atas masyarakat yang telah turun-temurun tinggal di Perkampungan Tua, dan mereka kurang terlayani dalam laju pesatnya pembangunan. Padahal di tengah-tengah kehidupan tradisional mereka, terdapat nilai-nilai budaya asli Melayu yang perlu dipertahankan sebagai jati diri daerah dalam keberagaman budaya nasional. Untuk itu, ketika era Reformasi bergulir ada kemauan yang kuat dari Pemko Batam untuk melestarikan Perkampungan Tua yang sementara ini kurang terurus, bahkan terancam kepunahannya secara fisik dan sosial budaya. Lampiran SK 105/2004 memuat nama-nama Kampung Tua yang ditetapkan beserta letaknya. Kampung Tua merupakan bagian daripada wilayah administrasi

kelurahan. Kampung-kampung Tua yang telah ditetapkan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Daftar Kampung Tua yang Ditetapkan dalam SK Wako 105/2004

No	Nama Kecamatan	A. Nama Kelurahan 1. Nama Kampung Tua	Luas (Ha)	Pengukuran
1	Batuampar	A. Bengkongharapan 1. Bengkongsadai	37,552369	Sudah dilakukan
		B. Bukitsenyum 1. Sungaitering I 2. Tanjungsengkuang	5,411000 ± 9	Sudah dilakukan Belum dilakukan
		C. Bengkonglaut 1. Tanjungbuntung 2. Bengkonglaut	± 4 ± 4	Belum dilakukan Belum dilakukan
		D. Batumerah 1. Telukair Batumerah	± 13,6	Belum dilakukan
		E. Belian 1. Belian	20,698236	Sudah dilakukan
		F. Nongsa 1. Nongsapantai 2. Tereh 3. Bakauserip 4. Teluk Mataikan	45,900903 ± 15 ± 10 ± 50	Sudah dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
		G. Kabil 1. Panau 2. Teluklungung 3. Telagapungur 4. Teluknipah 5. Sungaikasam 6. Pulaukasam	86,957051 ± 15 ± 10 ± 10 ± 8 ± 15	Sudah dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
		H. Batubesar 1. Kampungjabi 2. Kampungmelayu 3. Kampungpanglong 4. Kampungtengah 5. Tanjungbemban	± 100 ± 120 ± 100 ± 50 ± 100	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
2	Nongsa	I. Ngenang 1. Pulaungenang 2. Pulautodak 3. Pulaukubung	± 50 ± 15 ± 15 ± 20	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan

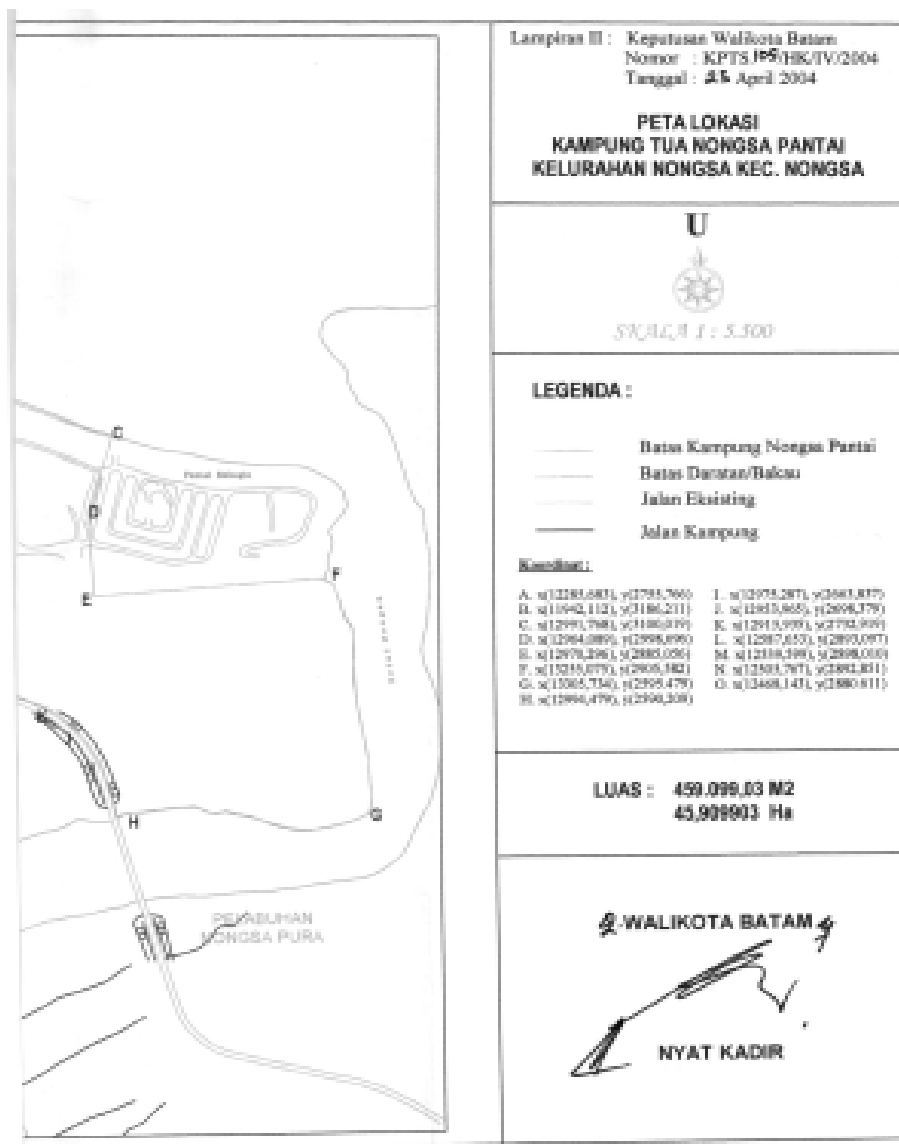
		4. Pulautanjungsauh		
3	Sungaibeduk	J. Tanjungpiayu 1. Kampungbagan 2. Tanjungpiayu Laut K. Batuaji 1. Tanjunggundap 2. Tembesi 3. Tiangwangkang 4. Ketapang 5. Setenga 6. Pulaulance L. Segulung 1. Dapur 12	± 70 ± 100 ± 100 ± 40 ± 25 ± 10 ± 20 ± 4 ± 20	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
4	Sekupang	M. Tanjungriau 1. Tanjungriau 2. Pulauseraya N. Patamlestari 1. Kampungpatam O. Tanjunguncang 1. Kampungcunting	± 6 ± 3 $\pm 4,5$ ± 6	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
5	Lubukbaja	P. Tanjunguma 1. Tanjunguma	-	Belum dilakukan
6	Galang	Q. Sijantung R. Karas S. Galangbaru T. Sembulang U. Rempangcate V. Subangmas W. Pulauabang	- - - - - - -	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
7	Bulang	X. Pulaubuluh Y. Temayong Z. Batulegong ZA. Pantaigelam ZB. Setokok ZC. Bulang Lintang	- - - - - -	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan
8	Belakangpadang	ZD. Belakangpadang ZE. Pemping ZF. Kasu ZG. Pecong ZH. Pulauterong	- - - - -	Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan Belum dilakukan

Sumber: Pemko Batam 2004

Keterangan:

- a. Kecamatan Batuampar, Nongsa, Sungaibeduk, Sekupang, Lubukbaja, dan Belakangpadang terletak di Pulau Batam (*mainland*);
- b. Kecamatan Galang dan Bulang terletak di *hinterland*;
- c. SK Penetapan luas Kampung Tua di Kecamatan Galang, Bulang, dan Belakangpadang menyebut ”seluruh perkampungan yang ada”.

Dalam lampiran SK itu dicantumkan pula daftar koordinat hasil pengukuran dan *plotting*-nya di atas 'peta'. Jika ditinjau dari nilai-nilai koordinat yang tercantum, menunjukkan bahwa penyajian 'peta' dimaksud tidak berada pada suatu sistem pemetaan yang baku. Artinya, 'peta' tersebut berada pada sistem lokal, dan antara satu Kampung Tua dengan lainnya tidak berada pada sistem pemetaan yang tunggal. Model pengukuran dan pemetaan semacam ini akan menemui kesulitan jika digunakan sebagai bahan untuk melakukan koordinasi berbagai instansi dan kepentingan, padahal legalitas Kampung Tua memerlukan rekomendasi dari BP Batam. Berikut ini ditampilkan contoh daripada 'peta' Kampung Tua Nongsa Pantai.



Gambar 3. 'Peta lokasi' Kampung Tua Nongsapantai, beserta koordinatnya

Sumber: Pemko Batam 2004

Selama ini, peta nasional yang digunakan untuk melakukan koordinasi pekerjaan lintas institusi/sektor menggunakan sistem proyeksi UTM (*Universal Transverse Mercator*) dan bereferensi pada elipsoid WGS-84 (*World Geodetic System 1984*), sebagaimana telah ditetapkan oleh Badan Informasi Geospasial (BIG). Terkecuali peta yang digunakan oleh BPN, yang menggunakan TM-3 (*Transverse Mercator 3⁰*). Pemakaian sistem koordinat lokal dan tidak terintegrasi dalam pengukuran dan pemetaan Kampung Tua tersebut di atas akan menimbulkan

ketidaksinkronan antara 'peta-peta' tersebut dengan peta-peta rencana tata ruang dan peta-peta pertanahan.

Bila dicermati lebih seksama, 'peta' Kampung Tua hasil pengukuran Pemko Batam merupakan peta yang sifatnya masih 'general' atau kurang rinci. Garis-garis sisi batas Kampung Tua banyak yang digambar dengan garis-garis lurus panjang, dengan panjang jarak mencapai ratusan meter. Kesepakatan dengan para pihak yang berkepentingan diabaikan sehingga 'klaim sepihak' oleh Pemko dan warga masyarakat atas batas-batas Kampung Tua terlihat nyata dari 'peta' sebagaimana lampiran SK Wako tersebut. Garis sempadan pantai juga tidak dicantumkan sebagai representasi area penyangga interaksi darat dan laut. Pernyataan Menteri ATR/KBPN pada tahun 2015 perihal penyelesaian konflik atas ruang dan pertanahan di Batam yang akan dilakukan dengan kebijakan peta tunggal nasional (*one map policy*) yang pada saat ini sedang disusun oleh BIG patut diapresiasi.

Dalam perkembangannya, SK Wako 105/2004 yang berusaha menengahkan kembali budaya Melayu di kancah modernitas Batam itu ternyata melahirkan pro dan kontra. Seorang anggota legislatif Kota Batam menyebut bahwa tidak penting sebuah kampung lama ditetapkan sebagai Kampung Tua, tetapi yang terpenting adalah legalisasi dan sertifikasi dari tanah-tanah yang dikuasai oleh warga *tempatan*. Di pihak yang pro penetapan, SK tersebut dijadikan alat perjuangan rakyat untuk mewujudkan pengakuan dari pihak BP Batam atas Kampung-kampung Tua. Tanggal penandatanganan SK Wako 105/2004, yaitu 23 Maret 2004, diperingati sebagai Hari Marwah Kampung Tua.

Penetapan Kampung Tua pada perkembangan berikutnya telah berdampak kurang baik, baik bagi warga *tempatan*, BP Batam, maupun investor. Kondisi Batam terancam tidak kondusif untuk berinvestasi. Acapkali rasa curiga tumbuh di tengah-tengah masyarakat, bahwa tanah-tanah Kampung Tua yang telah ditetapkan oleh Pemko diperjualbelikan oleh *broker* yang sebenarnya adalah oknum aparat kelurahan. Para *broker* ini menjual tanah kepada investor yang akan membangun atau memperluas areal pabriknya. Demikian pula ketika BP Batam mengalokasikan

tanah di areal yang dekat dengan Kampung Tua, yang menurut warga telah masuk area Kampung Tua, sontak warga menghalanginya. Bentrok antara warga Kampung Tua dengan pihak investor yang melakukan pematokan lahan tidak terhindarkan. Pada bulan Oktober 2013, kasus ini terjadi di Kampung Tua Tanjung Uma, yang berlanjut dengan unjuk rasa dan pengrusakan serta pendudukan Kantor BP Batam. BP Batam menuding bahwa SK Wako 105/2004 telah menjadi pemicu dari permasalahan lahan di Kampung Tua.

2. Upaya Solusi atas Permasalahan Tanah Kampung Tua

Sebagai tindak lanjut penetapan Kampung Tua melalui SK Wako 105/2004, dilakukan penentuan batas-batas area Kampung-kampung Tua secara sepihak oleh Pemko Batam. Langkah Pemko Batam ini dinilai BP Batam membingungkan. BP Batam menilai bahwa luasan sebuah Kampung Tua ada yang mencapai 90 Ha. dirasa tidak masuk akal, dan tidak dapat diterima oleh BP Batam. Bahkan BP Batam sempat meragukan keberadaan Kampung-kampung Tua. Atas pernyataan tersebut, penelitian ini juga mencoba mengungkap keberadaan Kampung Tua di Pulau Batam melalui peta-peta tua yang sekiranya masih ada.

Dari arsip peta-peta tua di Kantah Kota Batam, ditemukan peta topografi Pulau Batam buatan tahun 1946 (seribu sembilanratus empatpuluh enam). Peta itu masih terlihat sangat baik untuk mengidentifikasi keberadaan permukiman yang ada waktu itu, sekali pun peta itu bukan peta asli tetapi hasil penggandaan/fotokopi. Pada peta itu, di bagian pesisir utara-tengah daripada Pulau Batam tercantum jelas tulisan kata "**Tandjoengoema**", dan terdapat garis-garis pendek tebal yang menunjukkan keberadaan pemukiman. Hal itu berarti Kampung Tanjunguma memang sudah ada jauh sebelum era Otorita. Hanya saja garis delineasi batas perkampungan tidak tercantum di peta itu.

Penelusuran di muka lembar peta berlanjut terhadap Kampung-kampung Tua yang lain. Secara garis besar, tulisan nama-nama kampung yang ada di muka peta tersebut berada sekeliling area pulau, dalam arti bahwa perkampungan yang ada pada waktu itu adalah perkampungan pantai, yang diduga kuat sebagai perkampungan nelayan. Tulisan: **Tereh, Ketapang, S. Djodoh, Batoe Ampal,**

Sengkoeang, Tandjoeng Sengkoeang, S. Tering, Bengkong, Blian, Nongsa, Teloekmataikan, Tandjoeng Bemban, Bemban, Batoe Besar, Djabi, Panau, Kabil Besar, Kabil Ketjil, Kasem, Coenting, Tandjoengriouw, Sekoepang, P. Seraja, Patam, Batoe Merah, Tg. Piajoe, Setengah, Tg. Goendap, tercantum dengan jelas di muka peta. Demikian pula tercantum kotak-kotak hitam atau garis-garis pendek tebal yang merupakan simbolisasi permukiman di area-area yang diberi nama tersebut.

Jika peta topografi Pulau Batam keluaran tahun 1946 itu ditumpangsusunkan dengan peta sebaran kampung tua Pulau Batam saat ini yang disajikan di atas citra satelit resolusi tinggi *Ikonos*, ternyata posisinya tidak berbeda secara berarti. Peta citra *Ikonos* sebaran kampung tua di Pulau Batam hasil pemetaan Kanwil ATR/BPN Provinsi Kepri tersebut seperti terlihat pada gambar 2 di atas. Tercantumnya nama-nama Kampung Tua beserta kepastian posisi relatifnya di lembar peta keluaran tahun 1946 itu tentu menambah keyakinan bahwa Kampung-kampung Tua sebagaimana disebut dalam SK Wako 105/2004 memang sudah ada jauh sebelum era Otorita. Perihal luasan yang memang mengalami perkembangan, hal itu menunjukkan bahwa seiring dengan pertumbuhan penduduk, Perkampungan Tua juga mengalami perkembangan.

Cukup lama permasalahan kesepakatan areal Kampung Tua berkembang, dan belum ada titik temu soal pengukuran area Kampung Tua antara pihak Pemko dan BP Batam. Dalam hal ini Pemko berpegang pada luasan sebagaimana dalam SK, walau pun hal itu di sana-sini tidak sesuai dengan Perda Nomor 2 Tahun 2014 tentang RTRW 2004 – 2014. Tim pengukuran dari BP Batam tidak pernah sinkron dengan tim dari Pemko. Menurut BP Batam, legalitas penguasaan tanah Kampung Tua harus atas persetujuan BP Batam, dan jika ada sertifikasi tanah untuk Kampung-kampung Tua harus atas nama Pemko Batam. Hal ini bisa tercapai jika sudah ada kesepakatan perihal areal/luasan dan batas-batas Kampung Tua.

Dukungan penyelesaian masalah kelestarian Kampung Tua hingga saat ini berasal dari masyarakat Kampung Tua, Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB), Lembaga Adat Melayu (LAM), Pemerintah Kota Batam, Kantor

Pertanahan Kota Batam, dan BP Batam. Bentuk kesepakatan bersama telah dituangkan dalam 'Maklumat Kampung Tua' pada tanggal 22 Maret 2010 yang ditandatangani oleh Ketua LAM, Ketua RKWB, Walikota Batam, Ketua BP Batam, Wakil Ketua I DPRD Kota Batam, dan Kepala Kantor Pertanahan Kota Batam. Dalam maklumat tersebut dinyatakan bahwa: (1) keberadaan Kampung Tua diakui; (2) Kampung Tua di Pulau Batam mempunyai kedudukan yang sama dan setara dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia dalam mendapatkan pelayanan hukum dan administrasi; (3) Pemko Batam, BP Batam, dan Kantah Kota Batam akan menindaklanjuti dengan mengeluarkan rekomendasi dan proses sertifikasi lahan Kampung Tua sesuai dengan perundangan yang berlaku; (4) Pemko Batam, BP Batam, dan Kantah Kota Batam akan menentukan batas wilayah Kampung Tua dengan masyarakat secara bersama-sama; dan (5) Kampung Tua adalah hak dan milik masyarakat Kampung Tua dengan titik dan batas yang ditentukan.

Sebagai tindak lanjutnya, lahir Surat Keputusan Walikota dan BP Batam Nomor: KPTS.11/SKB/HK/VIII/2011 dan Nomor: 3/SKB/2011 tertanggal 19 Agustus 2011 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Kampung Tua. Pertemuan-pertemuan antar pihak terkait pun telah sering dilakukan. Selanjutnya pada tahun 2012 telah dilakukan pengukuran batas, yaitu Kampung Tua Nongsa Pantai, Batu Besar, Panau, Tanjung Riau, dan Kampung Tua Tanjung Uma. Dari 5 titik yang telah dilakukan pengukuran oleh BP Batam tersebut, hanya 2 titik yang telah disetujui batas-batasnya oleh semua pihak, yaitu Kampung Tua Nongsa Pantai dan Kampung Tua Tanjung Riau. Permasalahan penetapan batas ini tidak lepas dari berbagai hal berikut ini: (1) bahwa sebagian wilayah Kampung Tua sudah pernah diganti rugi dan telah dialokasikan kepada pihak ketiga oleh BP Batam; (2) pihak BP Batam yang masih mengulur-ulur waktu untuk memberi penegasan terhadap status pengelolaan pertanahan dan kurang peduli terhadap masyarakat di Kampung Tua; dan (3) dari pihak masyarakat sendiri telah terjadi penjualan tanah yang tidak terkendali. Dengan demikian Maklumat Kampung Tua belum sepenuhnya dapat berjalan, yang berakibat terhambatnya pelayanan pertanahan di Kampung Tua akibat belum jelasnya arahan untuk pelepasan dari BP Batam ke Pemkot Batam.

Sebenarnya status tanah yang diinginkan oleh masyarakat Kampung Tua adalah lepas dari kewenangan/HPL BP Batam. Mereka akan menolak jika tanah-tanah yang ditempatinya tidak dapat didaftarkan dengan Hak Milik. Mereka menginginkan pengakuan dari semua pihak secara bulat terhadap kepemilikan tanahnya. Mereka ingin diperlakukan setara dengan warga negara yang hidup di daerah lainnya tanpa terkecuali. Di masa lampau mereka telah diperlakukan sewenang-weanang oleh BP Batam. Masih melekat sangat kuat di benak mereka ketika BP Batam melakukan pemaksaan di masa lalu, ketika pengurusan dilakukan untuk dialokasikan kepada investor. Nilai ganti kerugian sangat tidak patut atas harga tanah-tanah pemilikan warisan leluhurnya. Bahkan hingga kini, masih saja pengalokasian lahan yang terus berlanjut di areal Kampung-kampung Tua.

Sementara itu, permasalahan pertanahan di Perkampungan Tua yang berhasil dihimpun oleh Kantah Kota Batam antara lain: (1) sebagian wilayah Kampung Tua sudah pernah diganti rugi dan telah dialokasikan kepada pihak ketiga oleh BP Batam; (2) BP Batam kurang peduli kepada masyarakat Kampung Tua, dan masih mengulur-ulur waktu dalam memberi penegasan terhadap status pengelolaan pertanahan Kampung Tua; (3) terhambatnya pelayanan pertanahan di Kampung Tua akibat belum jelasnya arahan untuk pelepasan dari BP Batam kepada Pemko; (4) tidak terkendalinya penjualan tanah di Kampung Tua oleh masyarakat; dan (5) kesepakatan berupa Maklumat Kampung Tua tidak sepenuhnya dapat berjalan.

Perseteraan kedua instansi pemerintah, yaitu Pemko Batam dan BP Batam terus berlanjut, yang masing-masing pihak tetap pada pendiriannya, sehingga penyelesaiannya menjadi tersendat-sendat. Padahal uang Negara yang digunakan untuk mengukur Kampung Tua semenjak tahun 2006 setiap tahunnya dianggarkan dari 600 juta hingga miliaran rupiah. Hingga tahun 2015 BP Batam baru menyepakati 7 (tujuh) Kampung Tua di Batam. Kampung Tua yang sudah diukur dan disepakati itu adalah:

Tabel 2. Daftar Kampung Tua yang Sudah Disepakati dan Diukur beserta Luasannya

No	Kelurahan	Luas Lahan	Keterangan
1	Nongsa Pantai	17,58 Ha	
2	Batu Besar	76,60 Ha	
3	Panau Kabil	15,90 Ha	+ 4,6 Ha untuk jalan
4	Tanjung Riau	23,80 Ha	
5	Seibinti	6,10 Ha	
6	Seilekop	1,90 Ha	
7	Cunting Tanjung Uncang	5.70 Ha	

Sumber: Pemko Batam 2013

Di tujuh Kampung Tua tersebut, hasil pengukuran telah disepakati oleh warga, BP Batam dan Pemko. BP Batam menyatakan bahwa sisanya masih belum ada sinkronisasi data Kampung Tua antara BP Batam dengan pihak Pemko, dalam hal ini BP Batam kurang setuju dengan luasan yang diminta Pemko. Sementara itu, Badan Pengelola Perbatasan dan Pertanahan Daerah (BPPD) Kota Batam menyatakan bahwa luasan sebuah Kampung Tua hendaknya tidak dipermasalahkan BP Batam, karena sudah ditetapkan berdasarkan bukti-bukti yang ada, bahwa selain kampung, ada juga kebun dan ladang pada waktu itu.

Dampak berikutnya jika sebuah kampung telah ditetapkan sebagai Kampung Tua maka diwacanakan Pemko akan ada pembebasan dari Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO). Pemko Batam memberi gambaran bahwa jika Kampung Tua telah di-*enclave* dari Otorita, berarti warga *tempatan* penghuni Kampung Tua tidak perlu lagi membayar UWTO. Pemko akan berupaya mengusulkan pembebasannya kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan.

Sementara di pihak BP Batam menyambut rencana Pemko Batam tersebut dengan menyatakan ketentuan status tanah yang akan diberlakukan. Bahwa status tanah Kampung Tua nantinya akan diberikan Hak Pakai atas nama Pemko Batam. Hak milik atas tanah individu tidak bisa diberikan di Kampung Tua. Ketentuan yang diajukan ini tentu akan memasung perjuangan warga Kampung Tua dalam mendapatkan hak milik atas tanahnya.

Di tengah kesemrawutan persoalan Kampung Tua, ternyata ada pihak-pihak yang selalu memanfaatkan situasi itu. Persoalan yang menaungi Kampung Tua selalu dijadikan komoditi politik setiap menjelang Pilkada. Persoalan Kampung Tua memang sangat seksi untuk mendongkrak popularitas dan mendulang suara konstituen hingga akar rumput. Pihak lainnya yang merasa diuntungkan adalah warga rantau yang menguasai lahan dengan tidak jelas legalitasnya. Dalam setiap kali terjadi unjuk rasa, mereka inilah yang paling getol menyuarkan tuntutan warga Kampung Tua.

Kondisi Kampung Tua saat ini telah begitu plural, campur aduk antara warga *tempatan* dan pendatang hampir terjadi di semua Kampung Tua. Sementara itu, BP Batam selama ini mengambil garis pertahanan yang paling dalam untuk menghadapi persoalan legalitas penguasaan tanah. Kuasa besar yang dipercayakan oleh Negara kepada BP Batam sebagai pemegang HPL tampaknya kurang diemban dengan baik, terjadi pembiaran demi pembiaran terhadap penguasaan tanah yang di beberapa tempat ilegal. Padahal, lahan yang belum dialokasikan tidak berarti bukan HPL-nya BP Batam lagi.

Pembuatan gapura di setiap Kampung Tua oleh Pemko Batam dengan menggunakan uang Negara telah dianggap sementara pihak kurang tepat, karena persoalan kriteria, letak, dan batas kampung belum mendapat kepastian. Kriteria Kampung Tua dan warga Kampung Tua hingga sekarang juga tak kunjung berhasil disusun dengan baik oleh Pemko. Permutakatan antara Pemko, BP Batam, dan masyarakat belum bulat, tetapi telah dipotong dengan melakukan pengukuran, verifikasi, pematokan, dan penetapan batas secara sepihak oleh Pemko Batam.

Dalam tuntutan masyarakat, disebutkan pula bahwa lahan Kampung Tua juga meliputi areal dengan peruntukan penggunaan tanah untuk fasilitas umum (fasum) yang dibutuhkan layaknya sebuah permukiman. Pandangan visioner ini patut diapresiasi. Sebuah permukiman yang dihuni oleh masyarakat sudah selayaknya memiliki fasum, di mana masyarakat yang tinggal dapat memanfaatkannya guna kepentingan bersama. Demikian juga perlindungan atas lingkungan Perkampungan Tua memerlukan 'sempadan' dengan kawasan yang dikembangkan BP Batam.

Sempadan dimaksud adalah areal di mana dampak yang kurang baik akibat persinggungan langsung Perkampungan Tua dengan kawasan yang telah dikembangkan dapat diminimalkan. Nilai-nilai adat Melayu yang masih alami di lingkungan Perkampungan Tua akan dapat dilestarikan seiring dengan modernitas Batam. Demikian juga dampak ketimpangan sosial dan ekonomi antara kawasan Perkampungan Tua dan kawasan yang dikembangkan BP Batam diharapkan akan tereduksi dengan ‘kawasan penyangga’ ini.

Sudah sepantasnya bagi BP Batam, di samping Pemkot yang selama ini membangun Perkampungan Tua, turut berperan nyata dalam memajukan kehidupan di Perkampungan Tua. Sinergitas kedua ‘Penguasa Batam’ perlu disusun secara sistematis sehingga dapat diwujudkan penataan Perkampungan-perkampungan Tua yang padu serasi dengan kawasan industri, perdagangan, dan kawasan hunian, yang dikembangkan BP Batam. Terlebih pada saat ini, BP Batam dalam melakukan pengembangan juga berorientasi pada masalah-masalah lingkungan hidup. Pengalokasian Lahan (PL) oleh BP Batam hendaknya tidak semata-mata untuk kepentingan industri dan perdagangan saja, tetapi perlu berorientasi kepada ekologi manusia, terutama di Perkampungan-perkampungan Tua. Dari kebutuhan lahan untuk fasum sampai kebutuhan dasar bagi masyarakat yang tinggal, seperti isu kebutuhan air bersih yang akhir-akhir ini diberitakan oleh media. Sudah menjadi kewajiban bagi Pemerintah untuk mencukupi kebutuhan mendasar bagi setiap warganya, sehingga sudah sepatutnya pula warga Perkampungan Tua juga terlayani. Kualitas lingkungan yang baik merupakan syarat bagi berkembangnya kehidupan yang lebih baik, dan tetap menjamin keberlangsungan generasi di masa depan.

C. Kesimpulan

Berdasarkan hasil studi ini, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa permasalahan pertanahan di Perkampungan Tua tidak lepas dari peraturan perundang-undangan yang mengatur penguasaan tanah di Kota Batam. Seiring berjalannya waktu, peraturan

tersebut telah menimbulkan ketimpangan kesejahteraan dan menjauhnya rasa keadilan di tengah-tengah masyarakat tradisional.

Permasalahan pertanahan pun telah berkembang sedemikian kompleks dan tidak mudah untuk diselesaikan tanpa melibatkan berbagai pihak yang terkait dalam persetujuan, terutama pihak masyarakat, Pemerintah, BP Batam dan Pemko Batam. Perkembangan masalah yang telah sedemikian kompleks itu terkait keinginan dari warga masyarakat Perkampungan Tua yang telah berbaur dengan warga pendatang untuk menuntut status tanah milik terhadap tanah-tanah yang dikuasainya. Sementara BP Batam yang mengemban amanat dari Pemerintah masih bersikukuh bahwa seluruh tanah di Kota Batam berstatus pengelolaan BP Batam. Di lain pihak, Pemko Batam merasa perlu melindungi hak asali masyarakat untuk memperoleh hak atas tanahnya dan melindungi nilai tradisi budaya Melayu yang masih ada di beberapa Kampung Tua yang sudah mengalami perkembangan fisik. Akibat perkembangan ini, ditemui kendala dalam menyepakati kriteria Kampung Tua, batas-batas dan luas area masing-masing Kampung Tua, dan subjek serta objek hak atas tanah di Kampung Tua.

D. Saran/Rekomendasi

Dari penelitian ini, dapat disusun rekomendasi:

1. Sudah sepatutnya rasa keadilan perlu diwujudkan di tengah-tengah masyarakat Perkampungan Tua Kota Batam dengan meninjau kembali Keppres 41/73 beserta peraturan turunannya. Peraturan tersebut telah mengabaikan hak keperdataan warga *tempatan* untuk memperoleh sertipikat hak milik atas tanah yang telah dikuasainya secara turun-temurun.
2. UUPA perlu diimplementasi di Pulau Batam sebagai aturan hukum pertanahan yang bersifat prismatic, yaitu tidak sekedar menekankan pada mekanisme pasar dalam distribusi penguasaan tanah, tetapi juga memperhatikan pemenuhan kelompok masyarakat yang lemah secara sosial, ekonomi, dan politik.
3. Perlu sinergitas yang kuat dua 'Penguasa Batam', yaitu BP Batam dan Pemko Batam dalam permasalahan tanah dan ruang Kampung Tua. Dalam verifikasi dan

pengukuran area Kampung Tua perlu dilibatkan Kantah Kota Batam sehingga dapat diperoleh produk yang standar kadastral dan legalitasnya terjamin.

4. Untuk mengatasi masalah pertanahan dan keruangan Kampung Tua, di lahan yang dekat dengan Perkampungan Tua hendaknya ada yang dialokasikan untuk menyangga kehidupan ekonomi masyarakat Kampung Tua.

DAFTAR PUSTAKA

- Erwiningsih, W 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.
- Harsono, B 1991. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya)*, Edisi revisi Cetakan VIII, Djambatan, Jakarta.
- Hutagalung, AS dan Sitorus, O 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*, STPN Press, Yogyakarta.
- Larsson, G 1991. *Land Registration and Cadastral Systems: Tools for Land Information and Management*, Reprinted 1996, Longman Group, UK.
- Marzuki, PM 2005. *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- Quane, H 2008. 'Hak-hak Masyarakat Adat dan Proses Pembangunan', *Reforma Agraria: Dinamika Aktor dan Kawasan*, Cetakan pertama, STPN, Yogyakarta.
- Sarjita 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, TuguJogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sembiring, J 2012. *Tanah Negara*, Terbitan I, STPN Press, Yogyakarta.
- Sudjito; Sardjita; Arianto, T; dan Zarqoni, MM 2012. *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi*, TuguJogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sumardjono, MSW 2001. *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Sumardjono, MSW 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak, Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

DAFTAR PERATURAN

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor ... Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 tentang Cagar Budaya
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Pemberian Hak Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Kawasan Batam Bintan Karimun
- Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
- Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2004 tentang RTRW Kota Batam 2004 - 2014
- Surat Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 105/HK/IV/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam