

Pengakuan dan Perlindungan Tanah Ulayat

Aris Supriyanto, SH., MH

(Kepala Bagian Hukum Setdakab. Way Kanan)

Negara Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Hal ini tertuang dalam konstitusi hasil amandemen kedua Pasal 18B ayat (2) 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. Sekretariat Jenderal MPR RI dalam buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2008: 84) memberikan penjelasan terkait Pasal 18B ayat (2) tersebut bahwa suatu pemerintahan tingkat desa seperti gampong (di NAD), nagari (di Sumatera Barat), dukuh (di Jawa), desa dan banjar (di Bali) serta berbagai kelompok masyarakat di berbagai daerah hidup berdasarkan adat dengan hak-haknya seperti hak ulayat, tetapi dengan satu syarat bahwa kelompok masyarakat hukum adat itu benar-benar ada dan hidup bukan dipaksa-paksakan dan bukan juga dihidup-hidupkan. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya, kelompok masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya termasuk hak ulayat diatur lebih lanjut dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mengedepankan prinsip-prinsip negara kesatuan.

Pengaturan tanah hak ulayat kini tersebar dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan, salah satunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 3 UUPA menyatakan 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. Dalam penjelasan Pasal 3 UUPA tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang didalam perpustakaan hukum adat disebut "*beschikkingsrecht*". Putu Oka Ngakan, dkk dalam buku *Dinamika Proses Desentralisasi Sektor Kehutanan di Sulawesi Selatan* (2005:13) mendefinisikan *beschikkingsrecht* sebagai tanah yang dikuasai secara bersama oleh warga masyarakat hukum adat, di mana pengaturan pengelolaannya dilakukan oleh pemimpin adat (kepala adat) dan pemanfaatannya diperuntukan baik bagi warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan maupun orang luar.

Definisi tanah ulayat selain dalam UUPA tersebut di atas, juga dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021). Pasal 1 angka 13 PP 18/2021 menyatakan bahwa tanah ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah. Sedangkan jenis-jenis hak atas tanah telah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak atas tanah ialah: (a) hak milik, (b) hak guna-usaha, (c) hak guna-bangunan, (d) hak pakai, (e) hak sewa, (f) hak membuka tanah, (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.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka tanah ulayat dianggap masih ada jika dikuasai oleh masyarakat hukum adat dan tidak dilekatkan dengan suatu hak atas tanah. Bahkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permen ATR/Kepala BPN 14/2024), menjabarkan lebih lanjut bahwa hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat terhapus jika:

- a) sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah;
- b) merupakan bidang tanah yang telah digunakan sebagai fasilitas umum/fasilitas sosial;
- c) merupakan bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku; dan/atau
- d) tanah swapraja dan tanah bekas swapraja yang telah dihapuskan oleh Ketentuan Konversi dalam UUPA.

Selain tidak dilekatkan dengan suatu hak atas tanah, tanah ulayat juga harus berada dalam suatu wilayah adat dengan batas-batas tertentu sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Permendagri 52/2014). Pasal 1 angka 2 Permendagri Nomor 52/2014 menyatakan bahwa wilayah adat merupakan tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka atau gugatan kepemilikan berupa tanah ulayat atau hutan adat. Berdasarkan ketentuan tersebut, tanah ulayat harus jelas keberadaannya baik secara fisik tanah dan secara yuridis. Secara fisik tanah telah dikuasai oleh masyarakat hukum adat secara turun temurun atau gugatan kepemilikan sedangkan secara yuridis telah diakui dan ditetapkan oleh pemerintah sebagai tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat tertentu.

Keberadaan tanah ulayat di suatu daerah perlu ditetapkan oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota. Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014). Lampiran huruf J angka 6 UU 23/2014 menyatakan bahwa pembagian urusan pemerintahan bidang pertanahan yang menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/kota adalah penetapan tanah ulayat yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota. Namun jika lokasi tanah ulayatnya yang berada pada lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi, maka kewenangan penetapannya berada pada pemerintah provinsi.

Penetapan tanah ulayat tersebut merupakan bagian dari pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Permendagri 52/2014). Lebih lanjut,

Permendagri 52/2014 mengatur tentang tahapan pelaksanaan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat, diantaranya melakukan identifikasi, verifikasi dan validasi, dan penetapan masyarakat hukum adat. Dalam hal identifikasi masyarakat hukum adat, Gubernur/Bupati/walikota dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat dengan mencermati:

1. sejarah Masyarakat Hukum Adat;
2. wilayah Adat;
3. hukum Adat;
4. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
5. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Setelah dilakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan tahapan tersebut di atas, maka perlu penyelenggaraan administrasi pertanahan dan pendaftaran tanah hak ulayat sesuai dengan kaidah pendaftaran tanah yang diatur dalam Permen ATR/Kepala BPN 14/2024. Dalam ketentuan Permen ATR/Kepala BPN 14/2024 diatur tahapan pengadministrasian pertanahan atas Tanah Ulayat yang meliputi inventarisasi dan identifikasi, pengukuran dan pemetaan, dan pencatatan daftar tanah ulayat. Setelah tahapan tersebut dilaksanakan, maka dapat diajukan permohonan hak pengelolaan oleh Kesatuan Masyarakat Hukum Adat kepada Menteri ATR/Kepala BPN. Permohonan tersebut menjadi dasar untuk pendaftaran hak pengelolaan tanah ulayat oleh masyarakat adat.

Tanah ulayat yang telah didaftarkan menjadi hak pengelolaan tentu dapat dipastikan bahwa tanah ulayat tersebut telah *clear dan clean* terhadap permasalahan pertanahan. Oleh karenanya, terhadap tanah ulayat yang ada perlu dilakukan pengadministrasian dan pendaftaran untuk menjamin kepastian hukum hak ulayat masyarakat hukum adat. Pengakuan tanah ulayat untuk menjadi hak pengelolaan oleh masyarakat hukum adat telah diatur secara rinci dan tegas dalam berbagai regulasi yang tersusun secara hierarki. Artinya, instrumen hukumnya telah tersedia, tinggal apakah tanah ulayat yang ada saat ini telah memenuhi unsur-unsur sebagai tanah ulayat sebagaimana dikemukakan di atas. Jangan sampai masyarakat hukum adat mengakui sebagai tanah ulayat namun tidak dikuasai secara bersama oleh warga masyarakat hukum adat (hanya dikuasai oleh perorangan atau sebagian kecil dari masyarakat adat), atau telah dilekatkan dengan hak atas tanah sebagaimana hak-hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Pelekatan hak di atas tanah ulayat dapat terjadi melalui perubahan status menjadi hak milik perseorangan, peralihan hak (jual beli), penggunaan tanah untuk kepentingan umum dan sebagainya. Namun demikian, masyarakat adat dapat mendapatkan haknya kembali dengan melakukan gugatan kepemilikan ke pengadilan. Persoalan ini penting untuk dipahami karena selalu menjadi permasalahan hampir semua daerah. Dengan adanya pemahaman yang sama dapat meminimalisir terjadinya polemik atau sengketa antar masyarakat hukum adat atau masyarakat hukum adat dengan badan hukum.

Sekian.....