

REVITALISASI PENGAKUAN HAK ATAS TANAH ULAYAT MELALUI REFORMASI HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Bambang Hermanto

Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

e-mail: elbarmaq@gmail.com

Irwanda

Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau

e-mail: irwanda@uin-suska.ac.id

Abstrak:

Dalam konteks hukum di Indonesia, keberadaan tanah ulayat tidak terlepas dari karakteristik hukum adat sebagai hukum tidak tertulis. Hal ini menempatkan pengakuan terhadap tanah ulayat pada posisi yang bergantung pada legitimasi pemerintah sebagai bentuk pengakuan atas hak-hak masyarakat hukum adat, khususnya hak ulayat yang mereka miliki. Artikel ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan analisis terhadap berbagai regulasi dan putusan hukum terkait, serta wawancara dengan perwakilan masyarakat adat dan pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa era reformasi membawa perubahan signifikan dalam dinamika hukum, di mana sejumlah regulasi dan kebijakan memberikan ruang lebih besar bagi pengakuan hak ulayat. Namun, tantangan implementasi masih muncul, terutama terkait konflik kepentingan antara pemerintah, masyarakat adat, dan pihak ketiga seperti perusahaan. Artikel ini merekomendasikan strategi revitalisasi keberadaan tanah ulayat melalui harmonisasi hukum adat dan nasional, serta peningkatan peran masyarakat adat dalam proses pengambilan keputusan.

Kata Kunci: Tanah Ulayat, Hukum Adat, Era Reformasi, Pengakuan Hak

Abstract:

In the context of Indonesian law, the existence of ulayat land is inseparable from the characteristics of customary law as unwritten law. This places the recognition of ulayat land in a position dependent on government legitimacy as a form of acknowledgment of the rights of customary law communities, particularly their ulayat rights. This article employs a normative juridical approach by analyzing relevant regulations and legal decisions, complemented by interviews with representatives of customary communities and local governments. The findings reveal that the reform era has brought significant changes in legal dynamics, with several regulations and policies providing greater space for the recognition of ulayat rights. However, challenges in implementation persist, particularly in addressing conflicts of interest between the government, customary communities, and third parties such as corporations. This article recommends strategies for revitalizing the existence of ulayat land through the harmonization of customary and national laws, as well as enhancing the role of customary communities in decision-making processes.

Keywords: Ulayat Land, Customary Law, Reform Era, Rights Recognition

PENDAHULUAN

Artikel ini ditulis atas sebuah pertanyaan besar terkait perubahan hukum pengakuan atas hak tanah ulayat yang telah berkedudukan hukum sejak terbentuknya masyarakat adat. Prinsip dasar bahwa tanah ulayat merupakan pemanfaatan yang turun temurun dan menjadi warisan dari berbagai

generasi masyarakat hukum adat berubah menjadi penguasaan dan kepemilikan akibat sistem hukum yang berlaku di Indonesia yang sangat berorientasi pada hukum agraria sebagai bagian dari peninggalan system hukum yang dianut di era pemerintahan kolonial Belanda.

Pengakuan hak atas tanah ulayat dalam perkembangan hukum di Indonesia berorientasi pada hukum agraria Barat menganut asas konkordansi (Isnaini dan Anggreni A. Lubis: 2002,6) dalam penyusunan perundang-undangan Hindia Belanda dalam bentuk *Burgelijk Wetboek* yang bertransformasi menjadi KUHPerduta yang disusun berdasarkan Code Civil Perancis sesudah revolusi Perancis tahun 1789. Untuk memahami hal pengakuan atas hak tanah ulayat berdasarkan hukum agraria didasarkan pada pendekatan Mazhab sejarah¹ yang memandang hukum sebagai sesuatu yang berasal dari semangat rakyat (*volkegeist*) dan *popular feeling* (hukum kebiasaan) dari masyarakat dari masyarakat Indonesia yang dikenal dengan sebutan hukum adat.²

Hal ini terlihat dalam politik land reform yang menjadi semangat hukum agraria di Indonesia sejak rezim Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) hingga saat ini. Dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) berbunyi: “hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah”. Pasal 3 UUPA adalah sebagai berikut: “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”.³

Demikian juga Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, disebutkan: “Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atau yang serupa itu adalah hak Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat komunal untuk menguasai, mengelola dan atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku.” Pasal 1 angka 3 disebutkan: “Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada”.⁴

KERANGKA TEORI

Hak Ulayat dalam perspektif Hukum Positif di Indonesia

Hukum tanah dalam peraturan perundangan di Indonesia dikenal dengan istilah hukum agraria. Dalam terminologi bahasa Indonesia, agraria berarti urusan tanah pertanian, perkebunan, sedangkan dalam bahasa Inggris kata agraria diartikan agrarian yang selalu diartikan tanah dan dihubungkan dengan usaha pertanian.⁵ Kata “agraria” dalam bahasa latin berasal dari kata *ager* dan *agrarius*. Kata *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, sedangkan kata *agrarius* mempunyai arti sama dengan perladangan, persawahan, pertanian.

¹ Mazhab sejarah merupakan mazhab atau aliran dalam filsafat hukum yang sangat penting dalam perkembangan filsafat hukum. Mazhab historis memiliki karakter menentang kodifikasi hukum dan mendalami tradisi-tradisi hukum Romawi sejak akhir abad XV (Von Savigny, Hogo) dan Hukum kebiasaan lama. John Gillisen dan Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), h. 15

² Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia: dalam Dimensi Ide dan Aplikasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), h. 397

³ Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

⁴ Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat mencabut 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.

⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-5, (Jakarta: Balai Pustaka, 2016), h. 20

Dalam Bahasa hukum, kata sepadan dengan kata *agrarian laws* yang menunjukkan pada makna perangkat peraturan hukum yang bertujuan mengadakan pembagian tanah-tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan pemilik tanah.⁶ Dalam penggunaan istilah hukum, hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik itu tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur mengenai agraria. Agraria ini meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bahkan dalam batas-batas yang ditentukan, serta mengenai ruang angkasa.

Perkembangan Hukum Agraria di Indonesia tidak terlepas dari peraturan yang dibuat sejak zaman kolonial Hindia Belanda yang didasarkan pada adanya hak yang berkembang di tengah masyarakat antara lain hak *eigendom* (hak miliki dalam waktu yang sangat lama), tanah *erfacht* (hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain, mengusahakan untuk waktu yang sangat lama seperti hak katas Perkebunan dalam jumlah yang luas), tanah *postal* (hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman di atas sebidang tanah orang lain dengan waktu 20 tahun), Tanah Ulayat (tanah yang dikuasai oleh masyarakat Hukum Adat), tanah bengkok (tanah yg diterima (untuk diusahakan) sebagai pengganti gaji bagi pamong desa dsb), Tanah Gogolan (Tanah yang dikuasai oleh penduduk asli suatu desa secara komunalistik di Jawa namun hak ini telah dicabut sejak UUPA tahun 1960).⁷

Kata ulayat berasal dari bahasa Arab yang mempunyai arti 'diurus' dan 'diawasi'. Adagium lain tentang ulayat adalah hak ulayat. Hak ulayat adalah kekuasaan untuk mengurus, mengawasi dan juga menguasai. Istilah ini telah menjadi istilah bahasa Indonesia yang dikenal dengan hak ulayat. Hak ulayat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hak yang dimiliki suatu masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah beserta isinya di lingkungan wilayahnya; hak pertuanan; hak purba.

Dan dalam Kamus Bahasa Indonesia tidak mengenal tanah ulayat, namun hanya hak ulayat yang terlingkup di dalam hak ulayat.⁸

Ter Haar memperkenalkan 2 (dua) jenis penguasaan atas tanah yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat, disebut dengan hak pertuanan (*beschikkingrecht*) dan tanah yang dikuasai oleh perseorangan. Dalam kepustakaan hukum, hak pertuanan lebih populer dengan nama hak ulayat. Hak ulayat ada karena adanya hubungan hukum antara masyarakat adat (sebagai subyek) dengan ulayatnya (sebagai obyek) yang melahirkan kewenangan bagi subyek tersebut untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum.⁹

Keberadaan tanah ulayat muncul karena adanya hak menguasai atas tanah dalam pengertian fisik maupun yuridis sekaligus. Dalam pengertian yuridis penguasaan atas tanah merupakan hak yang dilindungi oleh hukum dan sekaligus memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik untuk mempergunakan atau mengambil manfaat serta tidak dapat tidak diambil oleh pihak lain. Penguasaan secara yuridis namun tidak disertai penguasaan secara fisik berupa hak jaminan atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan), karena secara fisik penggunaannya tetap pada pemegang hak atas tanah.¹⁰

Dalam hal kepemilikan tanah, konsepsi hukum tanah nasional menyatakan tanah di seluruh Indonesia adalah milik Bangsa Indonesia, yang sekaligus menjadi simbol kesatuan bagi keutuhan bangsa dan negara, karenanya tidak dapat diperjual belikan atau diperdagangkan, tidak boleh dijadikan objek penguasaan yang menimbulkan disintegrasi bangsa.¹¹

Adanya hak ulayat masyarakat hukum adat di berbagai wilayah di Indonesia yang telah lebih dulu ada dan mendiami tanah-tanah di Indonesia, bahkan sebelum Indonesia Merdeka. Hal ini dibuktikan dengan peraturan perundangan yang dibuat pemerintah Hindia Belanda melalui Pasal

⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. Ke-11, (Jakarta: Djamban, 2007), h. 4

⁷ Isnaini dan Anggreni A. Lubis, *Hukum Agrari: Kajian Komprehensif* (Medan: Pustaka Prima, 2022) h.4-5

⁸ Tim Penyusun Kamus Umum Bahasa Indonesia, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1988) h. 42

⁹ Julius Sembiring, *Dinamika Pengaturan Dan Permasalahan Tanah Ulayat* (Yogyakarta: STPN Press, 2018), b. 2

¹⁰ Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA

¹¹ Rosmidah, *Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*, Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 2013, 72. 11

51 Indische Staatsregeling (I.S) yang menyatakan bahwa “Tanah-tanah Indonesia tunduk pada hukum agraria adat, sepanjang tidak diadakan ketentuan yang khusus untuk hak-hak tertentu”. Ketentuan ini tetap berlaku sampai Indonesia Merdeka bahkan setelah lahirnya UU Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 hukum agraria di Indonesia masih mengakui hukum agrarian yang bersumber kepada hukum adat yakni berkonsopsi komunalistik religious dan hukum perdata Barat. Berdasarkan fakta historis empiris inilah, masyarakat adat memiliki hak sumber daya alam di sekitar hutan. Secara garis besar, hukum adat menetapkan bahwa masyarakat adat tersebut mempunyai hak untuk menggunakan lahan di teritorialnya, hak untuk tinggal dalam jangka waktu tertentu di sekitar kawasan, serta hak untuk memanfaatkan dalam jangka waktu tertentu.

Dalam Pasal 3 UUPA, secara normatif mengakomodasi hak ulayat yang menyatakan, “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”. Makna Pasal 3 ini memberikan suatu pengakuan dengan pembatasan tertentu mengenai eksistensi dan pelaksanaannya. Menurut Boedi Harsono dalam bukunya “Hukum Agraria Indonesia” menyebutkan alasan para perancang dan pembentukan UUPA untuk tidak mengatur tentang hak ulayat sebab pengaturan hak ulayat, baik dalam penentuan kriteria eksistensi maupun pendaftarannya akan melemahkan keberadaan hak ulayat, sedangkan secara alamiah terdapat kecenderungan melemahkannya hak ulayat.¹²

Kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat dapat dilihat pada tiga hal, yakni:¹³ Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subyek hak ulayat;

1. Adanya tanah atau wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai lebensraum yang merupakan obyek hak ulayat;
2. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.

Keseluruhan kriteria tersebut bila terpenuhi maka dapat menentukan apakah hak ulayat dalam suatu masyarakat hukum adat masih ada atau tidak. Apabila masih terdapat masyarakat hukum adat dan terdapat tanah atau wilayah, namun jika masyarakat hukum adat tersebut tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan, maka hak ulayat pada masyarakat hukum adat itu dianggap tidak ada lagi. Hak ulayat yang dianggap tidak ada lagi dan tidak bisa dihidupkan kembali. Hak ulayat terdapat dalam Hukum Adat. Hal ini disebabkan karena penyelenggaraan dan pengelolaan hak ulayat sesuai dengan hukum adat dari masing-masing daerah dimana hak ulayat itu berada. Hal ini kemudian menyebabkan hak ulayat antara daerah yang satu dengan daerah lainnya pengaturannya berbeda-beda. Keadaan ini kemudian melahirkan keragaman dalam Hukum Adat yang secara tidak langsung berpengaruh pula bagi hukum pertanahan, karena hak ulayat merupakan hak pengusahaan atas tanah hak milik adat.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan dengan pendekatan kualitatif dengan data primer berupa norma hukum dan pandangan hukum yang terkait dengan hukum adat khususnya pengakuan atas hak tanah ulayat dalam konsep masyarakat hukum adat serta data sekunder berupa data yang dilaporkan dari jurnal penelitian, dari surat kabar atau dari riset. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik literatur untuk mengumpulkan berbagai referensi teori yang berhubungan dengan permasalahan dan penelitian ini. Pada proses penelitian ini, peneliti mengumpulkan berbagai referensi teori dari berbagai sumber seperti buku-buku, majalah, artikel, jurnal, dan penelitian terdahulu. Teknik

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. Ke-11, (Jakarta: Djamban, 2007), h. 93

¹³ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), h. 57.

Analisa data dilakukan dalam rangka mengambil kesimpulan dengan metode induktif yang dilakukan dengan menjadikan fakta-fakta naratif yang bersifat khusus dari penelitian ini sebagai dasar penarikan kesimpulan secara umum.

PEMBAHASAN

Pengakuan Hak atas Tanah Ulayat dalam Reformasi Agraria

Pasca kemerdekaan, konstitusional, pengakuan bersyarat atas tanah ulayat termaktub dalam Amandemen UUD 1945. Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: “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”; dan Pasal 28 I ayat (3): “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Dalam Konstitusi ini, pengakuan tersebut diberikan pada masyarakat (hukum) adat yang merupakan subyek dari tanah (hak) ulayat.

Khusus dalam bidang pertanahan sebagai objek masyarakat adat diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Pasal ini mengaut asas utama yaitu hak menguasai negara. Hak Menguasai Negara menyatakan bangsa Indonesia merupakan satu-satunya pemilik terhadap bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kepemilikan bangsa Indonesia ini bersifat abadi. Kepemilikan ini diberikan kepada negara untuk dikelola dan diatur dengan sebaik-baiknya.¹⁴

Keseluruhan kriteria tersebut bila terpenuhi maka dapat menentukan apakah hak ulayat dalam suatu masyarakat hukum adat masih ada atau tidak. Apabila masih terdapat masyarakat hukum adat dan terdapat tanah atau wilayah, namun jika masyarakat hukum adat tersebut tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan, maka hak ulayat pada masyarakat hukum adat itu dianggap tidak ada lagi. Hak ulayat yang dianggap tidak ada lagi dan tidak bisa dihidupkan kembali. Hak ulayat

terdapat dalam Hukum Adat. Hal ini disebabkan karena penyelenggaraan dan pengelolaan hak ulayat sesuai dengan hukum adat dari masing-masing daerah dimana hak ulayat itu berada. Hal ini kemudian menyebabkan hak ulayat antara daerah yang satu dengan daerah lainnya pengaturannya berbeda-beda. Keadaan ini kemudian melahirkan keragaman dalam Hukum Adat yang secara tidak langsung berpengaruh pula bagi hukum pertanahan, karena hak ulayat merupakan hak pengusahaan atas tanah hak milik adat.

Kepastian hukum atas pengelolaan hak ulayat ini menjadi sangat krusial terkait pengelolaan atas tanah ulayat di era reformasi. Badan Pertanahan Nasional/ kementarian Agraria dan Tata Ruang menyadari akan pentingnya asas kepastian hukum ini sehingga terbit Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Dalam pasal 5 Permen ATR ini diatur:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, Pemerintah menyelenggarakan penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di seluruh wilayah Republik Indonesia.
- (2) Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan penetapan pengakuan dan perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.
- (3) Permohonan penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat.
- (4) Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, meliputi:
 - a. pengukuran;
 - b. pemetaan; dan
 - c. pencatatan dalam daftar tanah.

¹⁴ Muhammad Darwis. *Kepentingan Nasional Dalam Pembatasan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar Oleh Penanaman Modal Asing: Perspektif Hukum Nasional Dan*

Hukum Internasional (Yogyakarta: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020). b. 217

Berdasarkan ketentuan di atas pengakuan Negara atas kepemilikan dan mengatur penatausahaan atas tanah termasuk tanah ulayat dalam rangka menjamin kepastian hukum atas tanah yang dimiliki baik perorangan maupun secara berkelompok komunal. Namun jaminan tersebut memerlukan penatausahaan untuk menghindari persoalan yang muncul setelah penetapan dan pencatatan hak atas tanah. Pengaturan khusus tentang tanah dalam hukum nasional termasuk dalam konsepsi Hukum Agraria. Hukum ini yang berperan penting untuk membantu dan memfungsikan tanah bagi keadilan dan kesejahteraan rakyat Indonesia. (Oloan Sitorus dan Widhiana H. Puri: 2014,1)

Peraturan perundangan dimaksud dimulai dari ketentuan dari konstitusi negara yang ditemukan dalam UUD 1945 amandemen kedua, Pasal 18 B ayat (2), dan Pasal 28 I ayat (3). Selain dalam konstitusi diatur juga dalam berbagai undang-undang sektoral lainnya seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat salah satunya dengan peraturan daerah.

Dalam upaya mengatasi potensi konflik termasuk dalam hal tanah ulayat kementerian Agraria dan Tata Ruang menerbitkan Permen ATR No. 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Saat ini masih terdapat tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Penguasaan bidang tanah masih tetap mengandung unsur

kebersamaan, yang dikenal dengan hak komunal atas tanah yaitu hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, penguasaannya didasarkan atas Permen 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".

Kebijakan di bidang pendaftaran tanah ulayat selanjutnya terintegrasi dengan lahirnya PP nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah yang mengusung semangat 3R yakni *Right, Restriction and Responsibility*.¹⁵ PP 18 tahun 2021 ini dibuat berdasarkan amanat UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) untuk melakukan simplifikasi regulasi dan perizinan demi mendorong iklim investasi. Pemerintah akan memberikan kemudahan pada beberapa detail kebijakan Hak Pengelolaan, Satuan Rumah Susun, Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah namun tetap memberikan pengawasan dan evaluasi yang ketat. PP nomor 18 tahun 2021 mengganti beberapa PP dan sejumlah pasal seperti PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah, PP Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia dan 2 pasal di PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Salah satu semangat yang terkandung dalam PP ini terlihat dalam Pasal 147 dan Pasal 175 tentang Penggunaan Dokumen Elektronik demi mengendalikan permasalahan keterbatasan tanah dan ruang.¹⁶

Momentum mewujudkan kepastian hukum dalam hal pengelolaan atas tanah ulayat juga bersinergi dengan, program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan memperhatikan hasil peta desa lengkap, termasuk indikasi tanah ulayat. Untuk bisa mengetahui berapa luas dan di mana letak-letak tanah ulayat itu, harus dilakukan dengan peta kerja yang mendukung identifikasi, inventarisasi tanah ulayat

15

<https://www.kompas.com/properti/read/2021/04/21/19000821/pp-18-2021-perkuat-hak-pengelolaan-rumah-susun>

16

<https://notarynews.id/mengupas-sisi-lain-penerapan-pp-no-18-tahun-2021/>

untuk bisa menjadi program PTSL. Selama ini dalam peta desa lengkap keberadaan tanah ulayat sering kali tertinggal. Melealui program ini BPN mencoba menandai tanah ulayat itu dengan NIS (Nomor Identifikasi Bidang Sementara), kalau yang sudah terukur dan itu kemudian sudah memenuhi persyaratan pengukuran kadastral baru mendapatkan NIB (Nomor Identifikasi Bidang) untuk ditindaklanjuti program pendaftaran tanah selanjutnya.¹⁷

Salah satu bentuk partisipasi public dalam upaya mewujudkan pemetaan dapat dilihat dari upaya Lembaga yang Bernama Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) sebagai lembaga tempat pendaftaran (registrasi) wilayah adat. BRWA dibentuk tahun 2010 atas inisiatif Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP), Forest Watch Indonesia (FWI), Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KpSHK), dan Sawit Watch (SW). BRWA dibentuk karena data dan informasi keberadaan masyarakat adat dan wilayah adat hasil pemetaan partisipatif tidak terdokumentasi secara baik. Berdasarkan data dari BRWA, status pengakuan wilayah adat di Indonesia yang telah teregistrasi adalah 1.091 peta wilayah adat, dengan luas mencapai sekitar 17,6 juta hectare yang tersebar di 29 provinsi dan 141 kabupaten/kota. Pengakuan masyarakat adat dan wilayah adat terlaksana berkat kebijakan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Secara umum, bentuk kebijakan daerah bersifat pengaturan dan penetapan keberadaan masyarakat adat dan wilayah adat melalui peraturan daerah dan/atau Surat Keputusan Kepala Daerah.¹⁸

Keberadaan Peraturan Daerah sebagai instrumen dalam pengakuan hak atas tanah ulayat ini salah satunya dapat dilihat dari Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat Pasal 1 Huruf h Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat, disebutkan: “Hak Tanah Ulayat adalah merupakan salah satu harta milik bersama suatu masyarakat adat, yang mencakup suatu kesatuan wilayah

berupa lahan pertanian, tumbuhan yang hidup secara liar dan binatang yang hidup liar di atasnya”. Pasal 6 ayat (1), (2) tentang Kepemilikan Tanah Ulayat disebutkan: (1) Hak Penguasaan Hak Tanah Ulayat dibuat atas nama Gelar Pemangku Adat yang berhak untuk itu sesuai dengan ketentuan Hukum Adat setempat. (2) Sertifikasi Hak Kepemilikan Tanah Ulayat diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal yang menarik dari Perda Nomor 12 Tahun 1999 ini adalah penyebutan Pemangku Adat yang menguasai tanah ulayat adalah Ninik Mamak/Batin. Literatur hukum adat di Indonesia seperti yang disebutkan oleh Van Vollenhoven bahwa pelaksana dan mengawasi tanah hak ulayat disebut Kepala Persekutuan Hukum (kepala suku, kepala desa). Dalam Perda ini juga disebutkan tentang Kepemilikan Tanah ulayat yang bisa disertifikasi hak kepemilikan tanah ulayat atas nama Gelar Pemangku Adat.¹⁹

Beberapa pemerintahan daerah di Indonesia, di tingkat daerah sudah mengatur tentang hak ulayat dalam bentuk peraturan daerah. Salah satunya di Kabupaten Kampar, hak ulayat diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Selain itu dikeluarkan beberapa Keputusan Bupati antara lain, Keputusan Bupati Kampar Nomor: 660 – 327 / IV / 2019 tentang Pengakuan Masyarakat Hukum Adat dan Hak Tanah Ulayat Kenegerian Terusan Kekhalifahan Batu Sanggan Desa Terusan Kecamatan Kampar Kiri Hulu Kabupaten Kampar. Walaupun hak ulayat diakui dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum.²⁰

Berbagai catatan di atas menunjukkan bahwa dalam penguasaan atas tanah juga dapat dilihat adanya kepemilikan bersama yang menjadi kewenangan negara dalam hal pemanfaatannya terutama yang terkait dengan kepentingan umum. Dalam praktiknya tanah ulayat sangat terkait dengan system warisan yang berlaku dalam masyarakat adat. Namun dengan pendekatan hukum agrarian yang digunakan pemerintah dalam

¹⁷ Secara lengkap dapat dibaca Isdiyana Kusuma Ayu, Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu, dalam jurnal *Mimbar Hukum universitas gajah Mada*, Vol 31, No. 3 (2019)

¹⁸ <https://brwa.or.id/news/read/561>

¹⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat

²⁰ *Ibid.*, h. 97

melaksanakan pengakuan hak atas tanah ulayat tidak menghilangkan sama sekali sifat menguasai tanah oleh negara. Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan uraian di atas maka perubahan adat kebiasaan yang telah berlangsung dalam masyarakat hukum adat atas hak tanah ulayat akan lebih memenuhi aspek kesejahteraan dan aspek keadilan sebagaimana yang menjadi tujuan dalam hukum kewarisan Islam. Namun untuk mewujudkan hal ini dalam system hukum nasional akan sangat berat karena berhadapan dengan pengaruh hukum agraria yang sudah mempengaruhi hukum nasional sejak zaman kolonial hingga reformasi.

KESIMPULAN

Dari uraian di bab sebelumnya dapat ditemukan kesimpulan bahwa dalam hukum agraria yang diwariskan dari zaman Belanda, pengakuan Negara atas hak tanah ulayat dirumuskan dalam bentuk pengaturan kepemilikan dan penatausahaan atas tanah termasuk tanah ulayat dalam rangka menjamin kepastian hukum atas tanah yang dimiliki baik perorangan maupun secara berkelompok komunal. Hal ini menemukan momentum di era reformasi dengan diakuinya hak ulayat dengan berbagai norma hukum yang muncul di era reformasi. Dengan demikian dapat dilihat bahwa hal ini merupakan momentum untuk mengembalikan hak ulayat yang telah dimiliki masyarakat adat sebelum adanya negara hukum Indonesia.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. Ke-11, (Jakarta: Djamban, 2007)
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet. Ke-11, (Jakarta: Djamban, 2007)
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke-5, (Jakarta: Balai Pustaka, 2016)
- Isdiyana Kusuma Ayu, Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kota Batu, dalam jurnal Mimbar Hukum universitas gajah Mada, *Vol 31, No. 3 (2019)*
- Isnaini dan Anggreni A. Lubis, *Hukum Agrari: Kajian Komprehensif* (Medan: Pustaka Prima, 2022)
- John Gillisen dan Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2007)
- Julius Sembiring, *Dinamika Pengaturan Dan Permasalahan Tanah Ulayat* (Yogyakarta: STPN Press, 2018)
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001)
- Muhammad Darwis. *Kepentingan Nasional Dalam Pembatasan Pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil Terluar Oleh Penanaman Modal Asing: Perspektif Hukum Nasional Dan Hukum Internasional* (Yogyakarta: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020)
- Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia: dalam Dimensi Ide dan Aplikasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018)
- Rosmidah, *Kepemilikan Hak Atas Tanah di Indonesia*, Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum, 2013
- Tim Penyusun Kamus Umum Bahasa Indonesia, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1988)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat mencabut 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.
- Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat
- <https://www.kompas.com/properti/read/2021/04/21/190000821/pp-18-2021-perkuat-hak-pengelolaan-rumah-susun>
- <https://notarynews.id/mengupas-sisi-lain-penerapan-pp-no-18-tahun-2021/>
- <https://brwa.or.id/news/read/561>