

Problematika Penatausahaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Amallia Mawaddah¹, Mirza Satria Buana², Erlina³

Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Jl. Brigjen Hasan Basri, Banjarmasin, Indonesia, 70123 Email : amaliawaddah@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Jl. Brigjen Hasan Basri, Banjarmasin, Indonesia, 70123 Email : mirza.buana@ulm.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Jl. Brigjen Hasan Basri, Banjarmasin, Indonesia, 70123 Email : erlina@ulm.ac.id

Submitted : 20-07-2022 Reviewed: 01-10-2022 Accepted: 11-10-2022

Abstract: *The implication is that customary law communities have the authority to regulate the designation, function and utilization of customary rights areas and customary forests within their territories. Therefore, the authority of the Ministry of Forestry to regulate, determine the function and supervise the circulation of forest products from customary forests can only be implemented if there is a determination of customary forests. The purpose of the study is to analyze the legal politics of recognition and determination of customary lands of indigenous peoples and to analyze the problems of customary land administration of the unity of indigenous peoples, then the usefulness of this research is carried out in the hope that it can provide benefits, both benefits and theoretical practical benefits, where theoretical benefits In order to be useful for the development of legal science, especially regarding land law and the benefits of being corporational In order to Lawmakers can make specific laws related to the rights to customary lands of indigenous peoples in Indonesia. The results of this study that legal politics related to the recognition and determination of customary lands of indigenous peoples by the state have attracted a problem that provides legal uncertainty to the customary rights of indigenous peoples and the problems of customary land administration of customary law community units in the determination of customary law community customary land based on the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Number 18 of 2019 concerning Procedures for Land Administration Customary Law Community Unity can limit the right of indigenous peoples to determine the customary rights of indigenous peoples, if they want to determine customary rights, because customary territories or customary lands entered by customary law communities cannot be in areas obtained or released by the government or legal entities while many customary lands of indigenous peoples are located in the company's business license area that has not been released. It should be.*

Keywords: *Indigenous Peoples; Customary Rights; Legal Politics.*

Abstrak: Implikasinya masyarakat hukum adat memiliki wewenang untuk mengatur peruntukan, fungsi dan pemanfaatan wilayah hak ulayat dan hutan adat yang ada di dalam wilayahnya. Oleh karena itu, kewenangan Kementerian Kehutanan untuk mengatur, menentukan fungsi dan mengawasi peredaran hasil hutan dari hutan adat baru dapat dilaksanakan bila ada penetapan hutan adat. Tujuan Penelitian adalah untuk menganalisis mengenai politik hukum pengakuan dan penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat dan untuk menganalisis problematika dari penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat, selanjutnya kegunaan penelitian ini dilakukan dengan harapan dapat memberikan manfaat, baik manfaat maupun teoritis manfaat praktis, yang dimana manfaat teoritis Agar dapat berguna untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya mengenai hukum pertanahan dan manfaat peraktis Agar Pembentuk Undang-Undang dapat membuat Undang-Undang yang spesifik terkait hak-hak atas tanah adat masyarakat hukum adat di Indonesia. Hasil dari penelitian ini bahwa politik hukum terkait pengakuan dan penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat oleh negara telah menarik ulur yang memberikan ketidakpastian hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dan Problematika dari penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat dalam Penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dapat membatasi hak masyarakat hukum adat untuk melakukan penetapan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, apabila ingin melakukan penetapan hak ulayat, karena wilayah adat atau tanah adat yang dimasukkan oleh masyarakat hukum adat tidak boleh didalam kawasan yang diperoleh atau dibebaskan oleh pemerintah atau badan hukum sementara banyak tanah ulayat masyarakat hukum adat yang berada didalam kawasan ijin usaha perusahaan yang belum dibebaskan. Seharusnya tanah ulayat yang belum dibebaskan para pelaku usaha atau pemilik perijinan dapat dikeluarkan dalam ijin usaha perusahaan agar masyarakat hukum adat dapat pengakuan terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat dan pada saat ini pengajuan tanah ulayat masyarakat hukum adat masih belum sepenuhnya dapat dilakukan, jadi penetapam terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya.

Kata Kunci: Masyarakat Hukum Adat; Hak Ulayat; Politik Hukum.

PENDAHULUAN

Hak-hak masyarakat adat yang selama ini tidak mendapat perlindungan negara yaitu hak atas ulayat, hak sumber daya alam, dan hak kekayaan intelektual. Tidak terlindunginya tiga hal itu bukan hanya karena tidak ada payung hukum yang secara khusus melindungi masyarakat adat, tetapi dengan payung hukum ada pun penegakannya masih lemah. Hal inilah yang hingga kini menjadikan masyarakat adat sebagai warga negara yang marjinal dan tidak mendapat hak yang semestinya sehingga sering ditemukan pelanggaran hak-hak masyarakat adat, meliputi, pelanggaran hak atas kepemilikan, hak atas makanan dan gizi yang mencukupi, hak terhadap standar kehidupan yang layak, hak untuk mengambil bagian dalam kehidupan kebudayaan, hak menentukan nasib sendiri, hak untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental dan masih banyak lagi.

Sementara dalam penetapan hak tanah ulayat menurut Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Dan

Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat menyebutkan sebagai berikut:

Pelaksanaan Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya: a. sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah; atau b. yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat terdapat konflik norma atau bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi yaitu bertentangan dengan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang perkebunan, penetapan hak ulayat terhadap masyarakat hukum adat dalam Permen ATR/ BPN No. Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat membatasi hak masyarakat hukum adat untuk melakukan penetapan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, apabila ingin melakukan penetapan hak ulayat maka wilayah adat atau tanah adat yang dimasukkan oleh masyarakat hukum adat tidak boleh didalam kawasan yang diperoleh atau dibebaskan oleh pemerintah atau badan hukum sementara apabila badan hukum atau perusahaan tidak melakukan penggarapan atau pengusahaan seperti yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perusahaan Perkebunan wajib mengusahakan Lahan Perkebunan: a. paling lambat 3 (tiga) Tahun setelah pemberian status hak atas tanah, Perusahaan Perkebunan wajib mengusahakan Lahan Perkebunan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) dari luas hak atas tanah; dan b. paling lambat 6 (enam) Tahun setelah pemberian status hak atas tanah, Perusahaan Perkebunan wajib mengusahakan seluruh luas hak atas tanah yang secara teknis dapat ditanami Tanaman Perkebunan.
- (2) Jika Lahan Perkebunan tidak diusahakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bidang Tanah Perkebunan yang belum diusahakan diambil alih oleh negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Jadi pada dasarnya Pasal 16 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang perkebunan bahwa ijin dari perusahaan tersebut akan dicabut dan lalu apabila badan hukum atau perusahaan memiliki ijin usaha yang diperoleh dari pemerintah tetapi tidak melakukan pembebasan kawasan maka masyarakat hukum adat juga tidak dapat pula melakukan pengajuan penetapan hak ulayat karena kawasan ijin usaha badan hukum atau perusahaan tersebut telah diperoleh sebelumnya dari pemerintah itu artinya dalam Permen ATR/ BPN No. Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat telah bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi dan masyarakat hukum adat tidak memiliki kepastian hukum terhadap hak ulayat nya sehingga berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana politik hukum pengakuan dan penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat?
2. Bagaimana problematika dari penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat?

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*), pelaksanaan penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan melakukan inventarisasi hukum positif, pelaksanaan asas-asal hukum dan kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin hukum, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai

sistem norma.¹

Tipe penelitian yang di gunakan dalam penulisan hukum ini adalah adalah penelitian terhadap asas-asas hukum (studi *docmatic* atau *doctrinal research*) yaitu secara sistematis mengkoreksi dan memperjelas suatu aturan hukum yang berlaku pada bidang hukum tertentu dengan cara melakukan analisis terhadap teks yang bersifat *autoritatif* yang meliputi bahan hukum primer dan skunder.

Adapun pendekatan penelitian yang tertulis dalam penulisan ini ada dua macam yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) Pendekatan ini dilakukan untuk menelaah semua peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang dialami atau dihadapi selanjutnya Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) Pendekatan Koseptual yaitu tidak adanya aturan hukum untuk masalah yang dihadapi, dalam membangun konsep pertama kali harus beranjak dari doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.²

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Politik Hukum Pengakuan Dan Penetapan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Negara sebagai organisasi kekuasaan menguasai seluruh kekayaan alam yang terkandung dalam wilayah Indonesia. Hak menguasai Negara ini didasarkan pada prinsip menguasai Negara yang tercantum pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Secara spesifik, pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-Undang ini memberi kewenangan kepada negara untuk menguasai hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk dikelola demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan kewenangan di atas, Pemerintah berhak melakukan pengurusan hutan, salah satunya adalah pengelolaan hutan.³

Pemerintah membagi hutan berdasarkan statusnya untuk dikelola, yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan negara yang dimaksud dapat berupa hutan adat. Wilayah yang dimaksud hutan adat adalah adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat. Berdasarkan ketentuan tersebut, negara mempunyai hak untuk melakukan kegiatan kehutanan di wilayah hutan adat. Pengelolaan hutan dilakukan oleh Pemerintah berdasarkan fungsi hutan. Secara keseluruhan, kegiatan kehutanan, baik itu pemanfaatan kawasan hutan maupun pengambilan sumber daya alam di kawasan hutan harus memperoleh izin dari negara. Izin kegiatan hutan tersebut dapat diberikan kepada perorangan, koperasi, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik swasta Indonesia.⁴

Terdapat 2 (dua) aliran pendapat terkait politik hukum di Indonesia yang Pertama adalah politik hukum dipahami sebagai kebijakan tentang hukum lalu yang kedua, politik hukum dipahami bahwa hukum sebagai produk politik.⁵ Menurut Padmo Wahyono yang memberi batasan tentang politik hukum bahwa politik hukum sebagai kebijaksanaan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu, kebijaksanaan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, lembaga penegak hukum dan penegakannya sendiri, politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk.⁶ Menurut Sudarto yang politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan dan

¹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. 34.

² Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Media. Hlm. 136

³ Erwiningsih Winahyu. 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Cetakan I*. Total Media: Yogyakarta. Hlm. 5.

⁴ *Ibid*. Hlm. 18.

⁵ Noer Fauzi Rachman. 2001. *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat, Dua Ranah Agenda Pembaharuan Agraria*. Yogyakarta: Haper Pustaka Utama. Hlm. 40.

⁶ *Ibid*. Hlm. 55.

digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁷ sementara Moh. Mahfud MD yang mengatakan bahwa berbicara politik hukum berarti membicarakan hubungan timbal balik antara politik dengan hukum. Karena itu, tidak dapat disangkal bahwa konfigurasi politik tertentu akan mempengaruhi karakter produk hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu.⁸

Politik hukum tentang hak ulayat secara khusus sama sekali tidak dapat dilepaskan dengan politik hukum agraria secara umum, kemana arah kebijakan hukum agraria nasional dibuat, juga secara otomatis melekat hak ulayat, bilamana politik hukum agraria nasional itu responsif maka dengan sendirinya kebijakan hukum terhadap hak ulayat akan responsif pula. Moh. Mahfud MD menegaskan UUPA juga memberikan tempat yang proporsional bagi hukum adat seperti yang tersebut dalam Pasal 5 bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum tidak bertendensi menantang asas unifikasi.⁹ Ini menandakan UUPA berkarakter responsif sebab hukum yang memiliki hukum adat dapat dilihat sebagai hukum yang responsif. Hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif namun walaupun hanya tercantum dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Sampai sekitar Tahun 1960 pengakuan konstitusional terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya tidak banyak dipersoalkan, namun perlindungan terhadap eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat merosot tajam sejak Tahun 1960, seiring dengan meningkatnya kepentingan negara terhadap sumber daya alam yang terdapat dalam wilayah hak ulayat masyarakat hukum adat terutama diluar pulau Jawa.¹⁰ Dengan berbagai peraturan perundang-undangan Negara mengambil berbagai kebijakan yang intinya adalah mengurangi, membatasi hak-hak tradisional serta hak masyarakat hukum adat yang ada, tanpa memberikan ganti rugi sama sekali.¹¹

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-pokok Agraria terhadap hukum adat dan masyarakat hukum adat pada suatu sisi Undang-Undang ini secara tegas menyatakan bahwa hukum adat merupakan sumber dari Hukum Agraria Nasional kita, namun pada sisi lain eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-haknya dibebani beberapa kondisionalitas yang cepat atau lambat membuka peluang untuk dimarginalkannya masyarakat hukum adat tersebut berdasarkan kepentingan umum dan atau kepentingan Negara. Norma perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan keagrariaan di Indonesia merupakan indikasi responsifnya hukum agraria nasional, sebab jaminan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah merupakan syarat mutlak peraturan perundang-undangan keagrariaan nasional, hal ini merupakan amanat konstitusi sebagaimana yang diatur dalam hukum positif Indonesia mengenai hak-hak masyarakat adat dapat dirujuk pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.¹²

Negara Republik Indonesia mengakui secara yuridis keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pengakuan ini tercantum dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Meskipun demikian, sampai saat ini, Negara Republik Indonesia belum memiliki Undang-Undang yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya. Walaupun, sudah ada Peraturan Menteri yang mengatur mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat dan Peraturan Menteri tentang Hutan Adat.¹³

⁷ *Ibid.* Hlm. 56.

⁸ Moehamad Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3S. Hlm. 16.

⁹ *Ibid.* Hlm. 33.

¹⁰ Erwiningsih Winahyu. *Op.Cit.* Hlm. 29.

¹¹ *Ibid.* Hlm. 36.

¹² Sri Hajati, Agus Sekarmadji, Sri Winarsi Dan Oemer Moektar. 2017. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press. Hlm. 81.

¹³ Rosidar Sembiring. *Op.Cit.* Hlm. 177.

Pengelolaan hutan di Indonesia, selama ini, sarat dengan konflik antara Pemerintah dan Masyarakat Hukum Adat. Hal ini dikarenakan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hutan adat merupakan hutan negara yang berada di wilayah adat, negara mempunyai kewenangan untuk melakukan kegiatan kehutanan di wilayah hutan negara.¹⁴

Selama ini, kegiatan kehutanan yang dilakukan oleh negara tidak mempertimbangkan keberadaan masyarakat hukum beserta dengan haknya. Banyak konsesi pengelolaan hutan diberikan tanpa mempertimbangkan bahwa wilayah yang diberi konsesi adalah tempat tinggal suatu masyarakat hukum adat. Lalu berdasarkan konsesi pemegang konsesi sah secara hukum melakukan kegiatan kehutanan, sekalipun di wilayah hutan tersebut tinggal masyarakat hukum adat secara turun-temurun. Padahal, Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan menyebutkan bahwa penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat. Berdasarkan Pasal ini, seharusnya, sebelum mengeluarkan izin, Pemerintah harus terlebih dahulu mengetahui keberadaan suatu masyarakat hukum ada yang tinggal di kawasan hutan untuk mempertimbangkan pengeluaran izin. Berdasarkan Pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemberian konsesi tersebut telah melanggar hukum.¹⁵

Hutan adat termasuk dalam kawasan hutan negara yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat karena di dalam Undang-Undang pokok Agraria hanya menyebutkan mengenai hak ulayat (tanah ulayat), oleh karenanya sebagai konsekuensi normative maka hutan adat dimasukkan dalam kawasan hutan negara, sejak itu terjadi pengabaian penguasaan hutan terhadap wilayah dan ruang hidup masyarakat hukum adat oleh negara. Selama pemberlakuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan menyebabkan masyarakat hukum adat diberbagai daerah kehilangan hak atas wilayah adat karena diambil alih oleh pihak lain dengan dalih sudah diberikan izin oleh negara. Sebelum keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 hutan yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan berada didalam lingkup hutan negara membuat status hutan adat menjadi tidak pasti. Status hutan adat yang masuk kedalam status hutan negara membuat masyarakat hukum adat yang dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya bergantung kepada pemanfaatan hasil hutan menjadi terancam. Hutan adat memang tetap diakui selama masyarakat hukum adat yang bersangkutan keberadaannya masih ada, namun hal tersebut dirasa tidak cukup kuat untuk melindungi hak dari masyarakat hukum adat atas hutan adatnya, sedangkan sebagaimana ditegaskan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bahwa tanah, serta Sumber Daya Alam yang meliputi hutan adat merupakan hak penuh dari masyarakat adat. Pengakuan terhadap hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat juga merupakan bagian atas pemenuhan terhadap hak asasi yang diberikan oleh konstitusi kepada masyarakat hukum adat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah membawa perubahan terhadap status hutan adat. Hutan adat yang semula dimasukan sebagai hutan negara, kini diartikan menjadi hutan yang keberadaannya di dalam area masyarakat hukum adat. Perubahan status hutan adat sebagai hutan hak dan dimaknai sebagai hutan yang berada dalam wilayah ruang lingkup masyarakat hukum adat telah memperkuat status hutan ada juga sekaligus memperkuat hak masyarakat adat atas hutan adatnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tersebut telah membawa pengaruh besar yang menggeser status hutan adat sebagai hutan hak dan bukan hutan negara, perubahan status hutan adat seharusnya dapat menghadirkan implikasi yang baik bagi masyarakat hukum adat dalam sistem pengelolaan serta pemanfaatan hutan adatnya. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 merupakan koreksi atas kekeliruan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan serta sebagai suatu upaya untuk memulihkan kembali status masyarakat hukum adat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menyangkut dua isu konstitusional, pertama yaitu mengenai hutan adat dan kedua yaitu mengenai pengakuan bersyarat terhadap

¹⁴ Muhammad Armand.2020. *Negara: Sebuah Masalah Masyarakat Adat*. Yogyakarta: Lamalera. Hlm. 98.

¹⁵ *Ibid*. Hlm. 102.

keberadaan masyarakat hukum adat. Putusan itu mengabulkan permohonan yang berkaitan dengan hutan adat, namun menolak permohonan perihal untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.¹⁶

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 Kementerian Kehutanan mengeluarkan Surat edaran Nomor SE 1/Menhut-II/2013 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013 yang ditujukan kepada Gubernur, Bupati atau Walikota dan Kepala Dinas kehutanan yang ada diseluruh Indonesia, dalam surat edaran tersebut Menteri Kehutanan menegaskan bahwa penetapan kawasan hutan adat tetap berada pada Menteri Kehutanan. Penetapan tersebut dilakukan apabila masyarakat adat telah ditetapkan terlebih dahulu oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah, dengan demikian proses yang harus dilalui oleh masyarakat adat untuk mengelola hutan adat terdapat dua tahap, tahap pertama adalah mendorong pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat dan tahap kedua mendorong penetapan Menteri Kehutanan.¹⁷

Hal yang paling utama dalam penetapan status hutan adat adalah adanya pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat atau hak ulayat melalui peraturan daerah. Dalam hal pengakuan pemerintah daerah atas eksistensi masyarakat adat atau hak ulayat, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak yang serupa itu dalam masyarakat hukum adat.

Pada intinya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 menyangkut dua isu konstitusional, pertama mengenai hutan adat dan kedua mengenai pengakuan bersyarat terhadap keberadaan masyarakat adat, putusan ini mengabulkan permohonan berkaitan dengan hutan adat namun menolak permohonan untuk menghapuskan syarat-syarat pengakuan keberadaan masyarakat adat yang terdapat didalam Undang-Undang kehutanan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 berisi beberapa pokok yaitu sebagai berikut:¹⁸

1. Pernyataan mahkamah konstitusi bahwa Undang-Undang Kehutanan yang Selama ini memasukkan hutan adat sebagai bagian dari hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan bentuk dari pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat dan merupakan pelanggaran konstitusi. Mahkamah konstitusi dalam putusan menyebutkan karena itu, menepatkan hutan adat sebagai bagian dari hutan negara merupakan pengabaian terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Dalam pernyataan selama ini telah terjadi pengabaian yang dimana semestinya membuat pemerintah sadar untuk memulihkan hak-hak masyarakat hukum adat yang selama ini telah diabaikan.
2. Hutan adat dikeluarkan dari bagian hutan negara yang kemudian menjadi hutan hak sesuai dengan perubahan Pasal 1 angka 6 Undang-undang nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan. Hutan adat dikeluarkan posisinya dari hutan negara kemudian dimasukkan kedalam kategori hutan hak. Lebih lanjut didalam putusan mahkamah konstitusi disebutkan bahwa posisi hutan adat merupakan bagian dari tanah ulayat masyarakat hukum adat. Hutan adat yang disebut pula hutan marga, hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat yang peraganya didasarkan atas leluhur (*tradition*) yang hidup dalam suasana rakyat (*in de volksfeer*) dan mempunyai suatu badan pengurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan hidup.¹⁹

¹⁶Erasmus Cahyadi. 2016. *Beberapa Catatan Tentang Permen Hak Komunal*. Epistama. Vol.6. Jakarta. Hlm.36.

¹⁷*Ibid*. Hlm .49.

¹⁸Muhammad Armand. *Op.Cit*. Hlm.109.

¹⁹Putusan No. 35/PPU-IX/2012 Mengenai Pengujian Terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Hal. 172-173

3. Pemegang hak atas tanah adalah pemegang hak atas hutan, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 menyebutkan bahwa ada tiga subjek hukum yang diatur dalam Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yaitu Negara, masyarakat hukum adat dan pemegang hak atas tanah yang diatasnya terdapat hutan. Negara menguasai baik atas tanah maupun atas hutan, pemegang hak atas tanah dimaksud juga memegang hak atas hutan, tetapi masyarakat hukum adat tidak jelas peengaturan tentang haknya atas tanah maupun hutan.²⁰ Ini artinya hak atas tanah maupun hutan dalam Undang-undang No.41 Tahun 1999 tentang kehutanan mengakui bahwa subjek hukum dalam No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan salah satunya adalah masyarakat hukum adat akan tetapi tidak menyebutkan haknya secara jelas, dalam artian negara telah melakukan pengabaian terhadap hak masyarakat hukum adat atas tanah dan hutan.
4. Otoritas negara terhadap hutan negara dan hutan adat berbeda-beda, mahkamah konstitusi menyampaikan bahwa terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi diwilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara dalam bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Sedangkan terhadap hutan adat, mahkamah konstitusi berpendapat bahwa wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan atau sebutan lainnya berada dalam cangkupan hak ulayat karena berada dalam cangkupan hak ulayat karena berrada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat yang peragaanya didasarkan atas leluri (*tradition*) yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.
5. Hal pokok lainnya dalah penegasan bahwa masyarakat hukum adat merupakan penyadang hak. Mahkamah konstitusi menegaskan bahwa masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum yang memiliki hak dan kewajiban. Keberadaan masyarakat hukum adat haruslah tunduk kepada batasan-batasan yang ditentukan didalam konstitusi antara lain masyarakat hukum adatnya masih ada, selaras dengan perkembangan zaman dan tidak bertentangan dalam prinsip NKRI.²¹

Problematika Dari Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat berlaku doktrin umum tentang kewajiban negara untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protec*) dan memenuhi (*to fullfil*) hak ulayat masyarakat adat, melihat instrumen hukum HAM Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya banyak yang berkaitan dengan hak ulayat, maka pemerintah harus melakukan tindakan positif berupa serangkaian tindakan dalam menghormati, melindungi, memenuhi hak ulayat dan metakukan penegakan hukurn terhadap pelanggaran hak yang terjadi. Indonesia sebagai salah satu negara penandatangan deklarasi tersebut mengemban amanah untuk mengadopsinya dalam hukum nasional Indonesia.²²

Di Indonesia Prinsip-Prinsip Ham atas tanah dan sumber daya alam dalam standar norma dan pengaturan Nomor 7 tentang hak asasi manusia atas tanah dan sumber daya alam Meliputi:²³

1. Hak asasi manusia yang berkaitan dengan tanah dan Sumber Daya Alam didasarkan pada prinsip-prinsip universal, kesetaraan, nondiskriminasi, tidak dapat dipisahkan, saling terkait, saling tergantung, menjunjung martabat kemanusiaan, dan melibatkan tanggung jawab negara.
2. Hak asasi manusia yang berkaitan dengan tanah dan Sumber Daya Alam bersifat universal, artinya setiap orang, baik yang tinggal di kota maupun di desa, baik yang kaya maupun yang

²⁰Putusan No. 35/PPU-IX/2012 Mengenai Pengujian Terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutan. Hal. 169

²¹ Rosnindar Sembiring, *Op. Cit.* Hal. 238.

²² Safroedin Bahar. 2005. *Seri Hak Masyarakat Hukum Adat : Inventarisasi Dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Tp. Hlm.40.

²³ Komnas Ham RI.2017. *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 7 Tentang Hak Asasi Manusia Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam*. Cetakan Pertama. Hlm.9-11.

miskin, tanpa melihat jenis kelamin, orientasi seksual maupun identitas gender, ras, suku, agama, bahasa, golongan dan pilihan politik, berhak atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM atas tanah dan Sumber Daya Alam.

3. Sebagai prinsip, nondiskriminasi menjadi dasar dalam perlindungan hak-hak dasar warga negara Indonesia. Pasal 28D UUD NRI 1945, baik dalam teks framer maupun dalam amandemen, telah memuat dan menegaskan mengenai martabat manusia sebagai fondasi dan alat ukur atas suatu kebangsaan. Pasal ini secara sama menguatkan dua prinsip lain yang amat terkait dengan nondiskriminasi, yaitu prinsip kesetaraan di hadapan hukum dan kesetaraan untuk mendapatkan perlindungan hukum.
4. Hak asasi manusia yang berkaitan dengan tanah dan Sumber Daya Alam tidak boleh diskriminatif, artinya setiap orang tanpa perbedaan atas dasar jenis kelamin, suku, agama, ras, bahasa, golongan, orientasi seksual maupun identitas gender dan pilihan politik berhak atas penikmatan HAM yang berkaitan dengan tanah dan Sumber Daya Alam secara setara (equality). Upaya-upaya perlindungan dan pemenuhan HAM pada dasarnya adalah upaya untuk menanggapi diskriminasi yang ada pada warga negara. Hal ini dikenal sebagai upaya-upaya antidiskriminasi (anti-discriminatory measures).
5. Pendasaran dan penerapan prinsip nondiskriminasi dalam Konstitusi terhadap tanah dan Sumber Daya Alam memiliki makna mengenai suatu keharusan perwujudan keadilan antar-generasi, bahwa tanah dan Sumber Daya Alam harus bisa dinikmati oleh generasi berikutnya. Inti dari prinsip ini menekankan bahwa dalam pemanfaatan dan pengelolaan tanah dan Sumber Daya Alam harus mempertimbangkan pelestarian dan daya dukung ekosistem, dan perbaikan kualitas lingkungan hidup bagi generasi sekarang maupun generasi yang akan datang atau keadilan antargenerasi.
6. Dalam proses mengerjakan upaya antidiskriminasi, pengakuan atas hak-hak warga negara diwujudkan baik sebagai pengakuan yang berciri individual maupun komunal. Pengakuan atas hak secara komunal (terhadap komunitas) tidak boleh menghilangkan hak individu, dan pengakuan terhadap individu tidak bisa abai terhadap konteks komunal atas pengakuan tertentu. Khususnya mengenai ciri komunal, adalah warga negara yang hidup dalam satuan lokalitas, dalam komunitas, dan dalam ekosistem alam tertentu. Warga negara yang hidup dalam satuan komunitas sering dikenal sebagai commons atau komunitas yang hidup dalam lokalitas alam atau ekosistem secara berkelanjutan.
7. Kebijakan tata kelola tanah dan Sumber Daya Alam harus didasarkan pada nilai bahwa setiap individu adalah manusia yang utuh, memiliki martabat yang harus dihormati dan memiliki hak-hak kodrati yang berhubungan dengan atau muncul dari tanah dan Sumber Daya Alam yang wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara. Dengan demikian, tata kelola tanah dan Sumber Daya Alam ditujukan untuk memperkuat kemandirian rakyat dalam menjamin kehidupan yang layak dan memberikan keadilan antarwilayah di seluruh Indonesia, serta menjamin partisipasi secara penuh dalam perumusan kebijakan, penerapan dan evaluasinya.
8. Tanah dan Sumber Daya Alam yang berada di wilayah Indonesia dimaksudkan untuk dikelola secara berkelanjutan dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, penguasaan oleh Negara sebagai amanat kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam bentuk yaitu perumusan kebijakan (beleid), pengaturan (regelendaad), pengurusan (bestuur Sumber Daya Alam), pengelolaan (beheer Sumber Daya Alam), dan pengawasan (toezichthouden Sumber Daya Alam) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai dasar pencapaian tujuan kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.
9. Hak yang berkaitan dengan tanah Sumber Daya Alam bersifat saling bergantung. Pada beberapa kasus, hak untuk mendapatkan akses penggunaan atas tanah maupun Sumber Daya Alam produktif lainnya sangat ditentukan oleh pengakuan hukum setiap hak atas tanah. Sebab

hakikatnya, pengakuan merupakan suatu cara/metode untuk memenuhi hak-hak adat sekaligus untuk memperkuat jaminan kepemilikannya. Akan tetapi, ketika pengakuan hukum atas jaminan kepemilikan tersebut tidak terlaksana, maka akan timbul dampak negatif terhadap jaminan pemenuhan dan perlindungan penggunaan atas tanah, terutama bagi masyarakat yang martabat dan sumber kehidupannya bergantung terhadap tanah dan Sumber Daya Alam.

10. Mendasarkan pada prinsip-prinsip HAM sebagaimana diuraikan tersebut secara umum selaras dengan prinsip dalam pokok-pokok tanah dan Sumber Daya Alam, yakni:
 - a. Prinsip kebangsaan (nasionalisme).
 - b. Prinsip kepastian dan perlindungan hukum.
 - c. Prinsip antimonopoli, antiakumulasi dan antidiskriminasi.
 - d. Prinsip distribusi dan redistribusi.
 - e. Prinsip antipemerasan.
 - f. Prinsip produktivitas, Prinsip keberlanjutan.
 - g. Prinsip kesejahteraan atau sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan
 - h. Prinsip afirmasi.
11. Negara dalam hal ini penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah merupakan pihak yang secara hukum bertanggung jawab dan berkewajiban atas dihormati, dipenuhi, dan dilindunginya HAM atas tanah dan Sumber Daya Alam. Kewajiban ini juga termasuk memastikan tata kelola dan pembangunan yang berkelanjutan, serta perbaikan kerangka legislasi dan kebijakan atas tanah dan Sumber Daya Alam dengan berdasarkan asas kemanfaatan dan kemanusiaan.
 - a. Kewajiban untuk menghormati, yaitu agar negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi yang bisa berakibat pada berkurang atau terbatasnya penikmatan HAM, kecuali atas dasar hukum yang sah.
 - b. Kewajiban untuk melindungi, yaitu agar negara bertindak aktif untuk melindungi HAM, baik terhadap pelanggaran yang dilakukan aparat negara maupun pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh entitas atau pihak non-negara, termasuk individu, kelompok masyarakat, atau korporasi.
 - c. Kewajiban untuk memenuhi, yaitu agar negara mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, yudisial, dan praktis yang perlu untuk menjamin pelaksanaan HAM semaksimal mungkin secara progresif, terukur, dan berjangka waktu. Negara dituntut untuk mengelola tanah dan Sumber Daya Alam sebagai bagian dari kewajibannya memenuhi hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya maupun hak atas pembangunan.
12. Perusahaan dan aktor-aktor nonnegara juga memiliki tanggung jawab untuk menghormati HAM, yang berarti tidak melanggar HAM yang diakui secara universal dengan menghindari, mengurangi, mencegah, dan memulihkan dampak negatif dari operasional korporasi atau tindakan aktor-aktor nonnegara lain yang telah melanggar HAM, terutama dalam kaitannya dengan tanah dan Sumber Daya Alam.

Terhadap hak masyarakat hukum adat sepanjang sejarah Indonesia selalu menunjukkan perlakuan yang mengecewakan, keadaan tersebut berupa pelecehan, penghargaan semu dan salah pengertian terhadap ajaran dan prinsip hukum adat. Keadaan semacam itu menurut Moh Kusno terjadi sejak zaman kerajaan dan diteruskan oleh kekuasaan pemerintah kolonial pada masa silam. Keadaan yang dialami masyarakat hukum adat itu bahkan sampai kini masih terus terjadi, sekalipun dalam kenyataannya wujud satu sama lain berlainan, tetapi pada dasarnya pelecehan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah sejenis yakni menganggap enteng dan tidak menghormati ulayat masyarakat hukum adat demi untuk kepentingan yang lebih besar yang katanya bersifat menyeluruh.²⁴

Pengaturan hak ulayat masih tersebar secara sporadik dalam berbagai perundang-undangan di Indonesia. pengaturan hak ulayat dalam berbagai peraturan perundang-undangan masih sebatas

²⁴Rikardo Simarmata. 2006. *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: UNDP. Hlm.112.

pengakuan berupa pengakuan dan penghormatan hak ulayat dari masyarakat tersebut (pengakuan dengan pembatasan), yang semuanya dilakukan dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hak ulayat. Tetapi menjadi tidak jelas dan menimbulkan penafsiran yang tidak memadai dengan tujuannya bahkan sering meniadakan dan merugikan hak masyarakat hukum adat. Pengakuan yang secara formal diakui dalam perundang-undangan tidak pernah diimplementasikan sehingga tetap saja tidak ada perlindungan hukum karena kalau terjadi suatu konflik baik antara pemerintah dengan masyarakat hukum adat atau antara pengusaha dengan masyarakat, ujung-ujungnya adalah suatu kenyataan yang pahit diterima oleh masyarakat hukum adat tidak adanya keberpihakan dan saling meniadakan hak-haknya dan itupun merupakan pelecehan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat.²⁵

Pengakuan keberadaan Masyarakat Hukum Adat diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, wilayah yang dapat dikukuhkan keberadaannya sebagai hak ulayat adalah suatu wilayah di mana Masyarakat Hukum Adat dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya berupa tanah, air dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu secara turun-temurun selain itu terdapat tatanan hukum adat mengenai penguasaan, pengaturan, pengelolaan, pemanfaatan dan pengawasan hak ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga masyarakat hukum adat tersebut, dengan demikian ada hubungan, keterikatan dan ketergantungan menyangkut hukum adat dengan wilayahnya.²⁶

Hak Ulayat yang berisi unsur publik dan privat merupakan hak ulayat yang didalamnya terdapat wewenang masyarakat hukum adat untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah ulayat secara bersama-sama, pemerintah Daerah mengukuhkan hak ulayat masyarakat hukum adat yang berdimensi atau beraspek atau mengandung unsur publik dan privat dengan penetapan dalam bentuk peraturan daerah atau keputusan kepala daerah, tergantung kondisi situasi pemerintah daerah masing-masing.²⁷ Pengukuhan keberadaan hak ulayat dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi yang menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Pendaftaran tanah hak ulayat yang berdimensi publik dan privat tidak perlu diterbitkan sertifikat, sedangkan pengukuhan keberadaan hak ulayat yang berdimensi atau beraspek atau mengandung unsur privat melalui pendaftaran tanah sesuai peraturan perundang-undangan. Pendaftaran tanah yang demikian diterbitkan sertifikat tanah. Hak Ulayat yang berisi unsur publik dan privat *ansich* dan tidak bermaksud masuk ke dalam Hak ulayat yang berunsur privat. Karena pengaturan tentang hak atas tanah perorangan privat sudah diatur oleh Undang-undang dan banyak peraturan. Sebaliknya Hak Ulayat publik atau privat masih rancu dan terkesan diabaikan, permasalahan hak ulayat salah satunya disebabkan tidak adanya kepastian wilayah adat dalam hal ini tidak adanya data batas wilayah adat yang akurat sehingga menimbulkan konflik batas wilayah adat, khususnya Hak Ulayat yang langsung berbatasan dengan sumber daya hutan yang dikuasai Negara, sementara masyarakat hukum adat sendiri terlebih dahulu harus dikukuhkan keberadaannya lewat peraturan daerah.²⁸

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 dapat dikatakan plagiasi dengan Pasal 3 UUPA yang masih tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat karena dalam Pasal 4 peraturan tersebut disebutkan bahwa tanah ulayat dapat didaftarkan sedangkan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 ini menentukan bahwa bidang tanah ulayat yang telah didaftar tidak dapat lagi diberlakukan ketentuan hak ulayat, jika benar seperti ini dapat terjadi tarik ulur norma hukum, dimana untuk menjamin nilai kepastian hukum hak atas tanah diperlukan pendaftaran sedangkan eksekusi dari pendaftaran adalah tidak memberlakukan lagi ketentuan hak ulayat, hak ulayat otomatis tidak akan diakui jika sudah didaftarkan menurut UUPA.

²⁵Rafael Edy Bosko. 2006. Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam. Yogyakarta. Elsam. Hlm.72.

²⁶*Ibid.* Hlm.88.

²⁷*Ibid.* Hlm.30.

²⁸*Ibid.* Hlm.35.

Dengan demikian pendaftaran tanahtanah Ulayat menurut UUPA akan dapat mengakibatkan hilangnya status tanah Ulayat terutama yang mengarah pada adanya individualisasi dalam sistem kepemilikannya dan akhirnya eks tanah-tanah Ulayat ini tidak lagi tunduk kepada hukum adat.

Pendaftaran atas hak ulayat memiliki ekses, bahwa hak ulayat tidak memberlakukan lagi ketentuan hukum adat, namun pendaftaran tadi menyebabkan adanya perubahan terhadap status dari tanah ulayat yang bersifat komunal dalam ikatan hak ulayat menjadi tanah individu penuh, apabila status dari hak ulayat dilepas atau dicabut oleh masyarakat hukum adat itu sendiri dan di atas tanah tersebut kemudian membebani hak-hak atas tanah menurut UUPA, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa bukan karena pendaftarannya, namun karena perbuatan pengasingan kepada status tanahnya.²⁹

Kondisi ini perlu dipertegas, untuk menghindari adanya anggapan bahwa hak ulayat berupa “Laba Pura” seperti di Desa Pakraman di Bali yang sudah didaftarkan untuk memperoleh sertifikat tidak lagi diberlakukan ketentuan hak ulayat yang akhirnya tidak diakui negara, sedangkan visi dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.556/DJA/1986 adalah untuk mencapai kepastian hukum melalui pendaftaran terhadap “Laba Pura” sebagai Hak Ulayat, dalam kenyataannya saat ini sudah banyak tanah Laba Pura didaftarkan untuk memperoleh sertifikat hak milik (atas nama Pura), sehingga fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial (*a tool of social engineering*) dalam hal ini dapat dinyatakan efektif. Berbeda halnya apabila tanah “Laba Pura” sebagai bagian dari Hak Ulayat didaftarkan atas nama pribadi untuk memperoleh SHM, sehingga setelah ditegaskan melalui sertipikat, maka tanah tersebut tidak lagi dapat dinyatakan sebagai Hak Ulayat, tapi sudah berubah menjadi hak individu penuh.³⁰

Sejak Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 diberlakukan sampai kemudian dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 5 Tahun 2015 yang telah dicabut lagi dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 6 Tahun 2016 (Permen ATR Nomor 10 Tahun 2016) tentang Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Pada Kawasan Tertentu, dapat dicermati bahwa keberadaan Hak Ulayat masyarakat hukum adat belum pernah ditetapkan dalam sebuah Peta Dasar Pendaftaran melalui Surat Keputusan Kepala Daerah baik yang ada di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota. Walaupun untuk pengakuan dan perlindungannya sudah diatur model pendaftarannya namun belum ada wujud nyatanya, sehingga masyarakat hukum adat bertempur sendiri ketika ingin mempertahankan Hak Ulayatnya ketika ada klaim dari pihak lain. Oleh karena itu tidak dapat dipungkiri bahwa sengeкта Hak Ulayat masyarakat hukum adat dengan pihak lain baik vertikal maupun horizontal eskalasinya masih tinggi.³¹

Hadirnya Rancangan Undang-Undang tentang hak ulayat masyarakat hukum adat diharapkan dapat memberikan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan sekaligus bentuk pengakuannya menurut hukum Negara melalui penegasan hak melalui peta dasar Pendaftaran hak terhadap Wilayah hak ulayat masing-masing masyarakat hukum adat oleh Pemerintah Daerah, untuk menghindari adanya model pendaftaran yang menyamaratakan antara hak atas tanah ulayat dengan hak atas tanah komunal (Bersama) baik yang dikuasai masyarakat adat atau masyarakat dikawasan tertentu, maka dibutuhkan sebuah Rancangan Undang-Undang tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat untuk memberikan kepastian dan perlindungan terhadap penguasaannya menurut hukum negara sehingga dalam pendaftaran atau penegasan haknya disesuaikan dengan jenis atau model hak atas tanahnya dan subjek yang menguasai, model penegasan hak atau pendaftarannya tidak hanya dimaksudkan untuk menjamin adanya kepastian hukum, tetapi juga untuk memberikan perlindungan terhadap status hak atas tanahnya yang tidak melemah bahkan hilang setelah didaftar menurut hukum negara, tapi sebaliknya dapat memperkuat eksistensinya dalam rangka adaptasi

²⁹ Parlindungan, A.P. 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. Hlm.202.

³⁰ *Ibid.* Hlm.210.

³¹ Erasmus Cahyadi. *Op.Cit.* Hlm.45.

atau koeksistensi antara hukum negara dan hukum adat.

Persoalan-persoalan mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat muncul sebagai akibat dari sektoralisasi pengaturan agraria dan belum adanya pengaturan komprehensif dalam satu undang-undang yang dapat menjadi landasan hukum yang memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini masih hanya mengatur bersifat parsial dan belum menggambarkan secara utuh tentang pengaturan komprehensif terkait hak ulayat masyarakat hukum adat. Pengaturan mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat dalam beberapa peraturan teknis tidak melihat unsur-unsur hak ulayat yang kompleks sehingga pada akhirnya memunculkan suatu pemahaman yang salah dalam pengaturan mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat. Pemahaman yang salah ini pada akhirnya memunculkan pengaturan yang salah juga sehingga harus diperbaiki.

Masyarakat Hukum adat sering mengalami konflik dengan pihak korporasi maupun investasi hal ini terjadi manakala pemegang konsesi mulai kegiatan kehutanan, dalam banyak kasus setelah mendapat izin, lalu pihak-pihak penerima izin melakukan pengelolaan hutan, dalam prakteknya, pengelola hutan sebebas mungkin memasuki dan mengelola hutan secara masif tanpa memperhatikan keberadaan masyarakat hukum adat beserta haknya hal ini mengusik kehidupan masyarakat hukum adat karena memasuki wilayah hutan adat merupakan pelanggaran terhadap hukum adat mereka. Pengelolaan hutan secara masif juga telah merusak wilayah tempat tinggal mereka yang tentunya berdampak buruk bagi kehidupan mereka karena mereka menggantungkan hidup pada hutan. Padahal, hukum nasional secara jelas menjamin perlindungan terhadap hukum adat.³²

Persinggungan kegiatan kehutanan dan Masyarakat Hukum Adat menimbulkan konflik, dalam kasus-kasus yang telah terjadi, masyarakat hukum adat menjadi pihak yang selalu kalah. Pemerintah selalu membela pengelola hutan dengan alasan bahwa pengelola hutan sudah mempunyai izin. Pemerintah juga seringkali membiarkan konflik yang terjadi tanpa penyelesaian. Upaya masyarakat hukum adat untuk memohon penyelesaian konflik kepada Negara belum mendapat tanggapan yang baik, bahkan pada saat masyarakat melakukan protes di lapangan dengan karena permohonan mereka tidak didengar, aparat penegak hukum seringkali masih melakukan tindakan-tindakan represif kepada masyarakat hukum adat. Bahkan dalam beberapa kasus pengelolaan hutan oleh Pemerintah, masyarakat hukum adat harus terusir dari wilayah adat mereka karena tindakan represif Pemerintah melalui perangkat hukumnya.

Masyarakat Hukum Adat yang sudah mendapat pengakuan berhak atas penetapan hutan adat, ketentuan ini diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.21/MENLHK/SETJEN/KUM.1/4/2019 tentang hutan adat dan hutan hak, pengaturan hutan adat dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan bagi pemangku hutan adat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan pengelolaan hutan lestari.³³

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tersebut memberikan hak bagi pemangku Hutan Adat untuk mendapat perlindungan dari gangguan perusakan dan pencemaran lingkungan, mengelola dan memanfaatkan Hutan Adat sesuai dengan kearifan lokal, mendapat perlindungan dan pemberdayaan terhadap kearifan lokal dalam perlindungan dan pengelolaan hutan adat serta memanfaatkan hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu dan jasa lingkungan sesuai dengan fungsi hutan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Negara Indonesia dengan berbagai peraturan perundang-undangan, negara mengembangkan berbagai kebijakan, yang intinya adalah mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut

³²Tody Sasmita. 2016. *Makalah, Masyarakat Hukum Adat: Persekutuan Hukum Adat (Rechtsgemeenschappen) atau Subjek Hukum*.

³³Elizabeth Arden Madonna. 2019. *Penerapan Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Hutan Di Indonesia*. "Bina Hukum Lingkungan" Volume 3, Nomor 2. Hlm. 15.

hak-hak tradisional serta hak sejarah masyarakat hukum adat yang ada, notabene tanpa memberikan ganti rugi sama sekali, secara retrospektif dapat dikatakan bahwa sengaja atau tidak sengaja, seluruh kebijakan negara yang mengurangi, menghalangi, membatasi, dan ataumencabut hak-hak tradisional serta hak sejarah masyarakat hukum adat tersebut merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

Sebelum adanya Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat penetapan terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat ditetapkan pada 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 Didalam Wilayah Tertentu, kedua peraturan menteri tersebut menegaskan mengenai bagaimana penetapan atau pengusahaan terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat akan tetapi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dapat membatasi hak masyarakat hukum adat untuk melakukan penetapan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, apabila ingin melakukan penetapan hak ulayat maka wilayah adat atau tanah adat yang dimasukkan oleh masyarakat hukum adat tidak boleh didalam kawasan yang diperoleh atau dibebaskan oleh pemerintah atau badan hukum sementara banyak tanah ulayat masyarakat hukum adat yang berada didalam kawasan ijin usaha perusahaan yang belum dibebaskan. Seharusnya tanah ulayat yang belum dibebaskan para pelaku usaha atau pemilik perijinan dapat dikeluarkan dalam ijin usaha perusahaan agar masyarakat hukum adat dapat pengakuan terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat dan pada saat ini pengajuan tanah ulayat masyarakat hukum adat masih belum sepenuhnya dapat dilakukan.

Penetapan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak hanya terbatas pada bentuk pengakuan dalam hukum negara tetapi karena secara faktual masyarakat Indonesia bersifat majemuk maka pengakuan juga dapat diperoleh melalui hukum yang hidup dalam masyarakat yaitu hukum adat. Menurut Husein Alting, konsep penguasaan tanah yang berlaku pada masyarakat tradisional, antara lain hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang ke luar dan ke dalam, serta di dalamnya terdapat hak individu atas tanah, yakni hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas sebidang tanah (kosong).³⁴ Muchsin mendefinisikan hak ulayat sebagai hak yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup parawarganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah di dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya.³⁵

Hak ulayat diberikan oleh negara kepada masyarakat hukum adat tertentu yang dimana telah memenuhi syarat sebagai masyarakat hukum adat yang berdaulat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, di daerah-daerah dimana hak itu tidak ada lagi tidak akan dihidupkan kembali dan sudah menjadi tanah privat yang dikuasai oleh pihak-pihak yang memilikinya, di daerah yang dahulu kalanya tidak memiliki hak tanah ulayat maka tidak akan dilahirkan suatu hak tanah ulayat yang baru. Masih eksisnya hak ulayat pada suatu masyarakat hukum adat tertentu antara lain dapat diketahui dari kenyataan mengenai masih adanya suatu kelompok orang-orang yang merupakan warga suatu masyarakat hukum adat tertentu dan masih adanya tanah yang merupakan wilayah masyarakat hukum adat tersebut yang disadari sebagai kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat itu sebagai wilayah intimnya, selain itu dapat diketahui juga dari kegiatan sehari-hari kepala adat dan para petua adat dalam kenyataannya, yang masih diakui sebagai pengembangan tugas kewenangan mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah ulayat yang merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, selain diakui pemerintahan

³⁴Soejono Soekanto. 1981. *Pokok-pokok Hukum Adat*. Bandung: Alumni. Hlm.89.

³⁵*Ibid*. Hlm. 91.

akan tetapi pelaksanaannya dibatasi, dalam arti 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.³⁶

PENUTUP

Kesimpulan

1. Politik Hukum dalam pengakuan dan penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat telah dipertegas dalam Pasal 18 B UUD NRI 1945 bahwa negara mengakui serta menghormati keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat dan selain Pasal 18 B UUD NRI Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok menyatakan bahwa hukum adat merupakan sumber hukum agraria nasional, akan tetapi eksistensi masyarakat hukum adat terhadap hak ulayat (tanah ulayat) dimarginalkan atas dasar kepentingan umum atau kepentingan negara dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengatakan bahwa hutan adat adalah hutan negara dengan adanya putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 yang dengan tegas memutuskan bahwa hutan adat bukan hutan negara, sehingga politik hukum terkait pengakuan dan penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat oleh negara menarik ulur yang memberikan ketidakpastian hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat.
2. Problematika dari penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat dalam Penetapan tanah ulayat masyarakat hukum adat berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dapat membatasi hak masyarakat hukum adat untuk melakukan penetapan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, apabila ingin melakukan penetapan hak ulayat, karena wilayah adat atau tanah adat yang dimasukkan oleh masyarakat hukum adat tidak boleh didalam kawasan yang diperoleh atau dibebaskan oleh pemerintah atau badan hukum sementara banyak tanah ulayat masyarakat hukum adat yang berada didalam kawasan ijin usaha perusahaan yang belum dibebaskan. Seharusnya tanah ulayat yang belum dibebaskan para pelaku usaha atau pemilik perijinan dapat dikeluarkan dalam ijin usaha perusahaan agar masyarakat hukum adat dapat pengakuan terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat dan pada saat ini pengajuan tanah ulayat masyarakat hukum adat masih belum sepenuhnya dapat dilakukan, jadi penetapam terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya.

BIBLIOGRAFI

- Elizabeth Arden Madonna. 2019. *Penerapan Hak Masyarakat Hukum Adat Dalam Pengelolaan Hutan Di Indonesia*. "Bina Hukum Lingkungan" Volume 3, Nomor 2.
- Erasmus Cahyadi. 2016. *Beberapa Catatan Tentang Permen Hak KomunaI*. Epistama. Vol.6. Jakarta.
- Erwiningsih Winahyu. 2009. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Cetakan I*. Total Media: Yogyakarta.
- Komnas Ham RI.2017. *Standar Norma Dan Pengaturan Nomor 7 Tentang Hak Asasi Manusia Atas Tanah Dan Sumber Daya Alam*. Cetakan Pertama.
- Moehamad Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3S.
- Muhammad Armand.2020. *Negara: Sebuah Masalah Masyarakat Adat*. Yogyakarta: Lamalera.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum*

³⁶ Wignjodipuro. 1995. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung. Hlm.44.

Empiris. Yogyakarta:Pustaka Pelajar.

Noer Fauzi Rachman. 2001. *Perubahan Politik Agraria dan Penguatan Institusi Rakyat, Dua Ranah Agenda Pembaharuan Agraria*. Yogyakarta: Hapera Pustaka Utama.

Parlindungan, A.P. 2009. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. Hlm.202.

Peter Mahmud Marzuki. 2017. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta:Kencana Media.

Rafael Edy Bosko. 2006. *Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Yogyakarta. Elsam.

Safroedin Bahar. 2005. *Seri Hak Masyarakat Hukum Adat : Inventarisasi Dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Tp.

Simarmata Rikardo.2006. *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: UNDP.

Soejono Soekanto. 1981. *Pokok-pokok Hukum Adat*. Bandung: Alumni.

Sri Hajati, Agus Sekarmadji, Sri Winarsi Dan Oemer Moektar. 2017. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press.

Tody Sasmita. 2016. *Makalah, Masyarakat Hukum Adat: Persekutuan Hukum Adat (Rechtsgemeenschappen) atau Subjek Hukum*.

Wignjodipuro. 1995. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: Gunung Agung.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Nomor 23 tahun 1847 Tentang *Burgerlijk Wetboekvoor Indonesie* (BW).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3696)

Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Tanah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5097).

Peraturan Pemerintah RI Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban Tanah Terlantar (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5098).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 951).

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1127).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2043).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613)

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)