

# LEGALISASI HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT

Djamanat Samosir

Fakultas Hukum Universitas Katolik Santo Thomas Sumatera Utara  
Jl. Setia Budi No. 479 F Tanjung Sari, Medan 20132  
email: djamanat\_s@yahoo.co.id

## Abstract

*PMNA No.5 Ka. BPN of 1999 can actually provide a legal coverage by implementing article 3 of the UUPA. The criteria used to determine whether the above-mentioned rights exist or not tend to be more detrimental to this particular society and have not yet reflected the legal justice. To provide the strong legal status of ownership rights has to regulated in the form of law. As such, the legalisation of ownership rights of Traditional Law-based Society becomes a conditio sine qua non as a certain solution of the implementation Article 3 of the UUPA.*

**Keywords :**Ownership rights, Existence, and Legalisation.

## Abstrak

*PMNA/Ka.BPN No. 5 Tahun 1999 dapat menjadi merupakan payung hukum dalam melaksanakan ketentuan Pasal 3 UUPA. Kriteria yang digunakan dalam menentukan eksistensi hak ulayat cenderung merugikan Masyarakat Hukum Adat itu dan belum mencerminkan keadilan hukum. Pemberian kedudukan hukum yang kuat kepada hak ulayat perlu diatur dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, legalisasi hak ulayat masyarakat hukum adat merupakan conditio sine qua non sebagai suatu solusi dalam pelaksanaan Pasal 3 UUPA.*

**Kata Kunci:** Hak Ulayat, Eksistensi, dan Legalisasi

## A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya alam yang mempunyai peranan sangat strategis bagi kehidupan manusia dan makhluk lainnya pada masa kini dan masa mendatang. Ketergantungan akan tanah merupakan kepastian bahkan tidak mungkin menghindari dari tanah. Antara tanah dengan manusia khususnya masyarakat Indonesia terdapat hubungan yang erat. Hubungan yang erat itu melahirkan hubungan magis antara tanah dengan masyarakat yang bersangkutan. Menurut pandangan masyarakat Indonesia, tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia khususnya kepada bangsa Indonesia, sebagaimana pengakuan yang dirumuskan dalam Pancasila, Sila Pertama.

UUPA mengakui hak ulayat, tetapi pengakuan diikuti dengan suatu pembatasan/ persyaratan terhadap eksistensinya dan pembatasan dalam

pelaksanaannya. Pengakuan hak ulayat itu yang diatur dalam Pasal 3 UUPA menegaskan bahwa pengakuan tersebut, dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari Masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Oleh karena itu, berdasarkan substansi Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA bahwa keberadaan hak ulayat dan hak yang serupa dari Masyarakat Hukum Adat (MHA) diakui. Pengakuan secara itu dilakukan dengan suatu pembatasan atau persyaratan, yaitu pengakuan hak itu sepanjang kenyataannya masih ada, dan dalam pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bentuk pengaturan hak ulayat tersebut telah menimbulkan isu kekhawatiran bahwa hak ulayat yang semula tidak ada dinyatakan hidup lagi, dan di lain pihak hak ulayat yang keberadaannya semakin terdesak yang eksistensinya telah dijamin oleh Pasal 3 UUPA.

PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat merupakan suatu realitas berdasarkan Pasal 3 UUPA yang mengklaim bahwa sekarang ini di daerah masih banyak terdapat tanah-tanah dalam lingkungan Masyarakat Hukum Adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya diatur yang didasarkan pada ketentuan hukum adat masyarakat setempat, yang oleh para Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan diakui sebagai ulayatnya. Pasal 6 PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 mengatur lebih lanjut mengenai pelaksanaan hak ulayat, yang menurut Pasal 5 Permen ini keeksistensinya dari hak ulayat tersebut harus dituangkan dalam produk hukum Peraturan Daerah (Perda).

Saat ini kebutuhan tanah untuk keperluan pembangunan semakin meningkat, sementara tanah terbatas, akan dapat dikatakan hampir tidak tersedia lagi. Kebutuhan tanah yang cenderung terus meningkat tentulah akan menciptakan dan menjadi sumber konflik pertanahan. Karena itu timbul pertanyaan bagaimana legalisasi hak Masyarakat Hukum Adat di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, akan dicoba menjawabnya dengan melakukan pembahasan tentang kedudukan hukum hak ulayat masyarakat hukum adat, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat, dan legalisasi hak ulayat masyarakat hukum adat. Adapun tujuan pembahasan ini adalah untuk mengetahui sejauhmana hak masyarakat mendapat perlindungan hukum sesuai dengan peraturan dan berkeadilan hukum.

## B. Pembahasan

### 1. Kedudukan Hukum Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

M a s y a r a k a t h u k u m a d a t (*Adatrechtsgemeenschap*) atau "persekutuan hukum" atau "masyarakat tradisional" atau *the indigenous people* (Inggris). Di lihat dari sisi kewilayahan, suatu masyarakat hukum adat berdiri sendiri tetapi dari segi kultural merupakan bagian

komunitas antropologis yang lebih besar, yang dinamakan suku bangsa atau etnik.

Pengertian masyarakat hukum adat dapat dipelajari dari pendapat yang dikemukakan oleh ter Haar yang mengatakan adalah kesatuan manusia sebagai satu kesatuan, menetap di daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, mempunyai kekayaan yang berwujud atau tidak berwujud, di mana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat, merupakan suatu kodrat dan tidak seorang pun di antara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk berkeinginan membubarkan ikatan yang telah bertumbuh itu, atau meninggalkan dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya".

PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 pada Pasal 1 (3) merumuskan masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Berdasarkan rumusan ini masyarakat hukum adat dapat dipahami dengan kriterianya: (a) Ada sekelompok orang yang terikat dalam tatanan hukum adatnya; (b) Ada warga masyarakat merupakan warga bersama masyarakat hukum adat; (b) Masyarakat hukum yang didasarkan atas tempat tinggal atau dasar keturunan.

Hak tertinggi yang dimiliki masyarakat hukum ada adalah Hak ulayat, yang oleh van Vollenhoven diberi nama "*beschikkingsrecht*" yang mempunyai arti hak menguasai tanah, dalam arti kekuasaan masyarakat hukum itu tidak sampai pada kekuasaan untuk menjual tanah di dalam wilayahnya, suatu hak atas tanah yang melulu ada di Indonesia, suatu hak yang tidak dapat dipecah dan mempunyai dasar keagamaan (religi).

UUPA tidak memberikan pengertian hak ulayat, hanya memberikan kedudukan yang kuat sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA, demikian juga dalam penjelasan Pasal 3 UUPA, hanya disebutkan bahwa hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut dengan istilah "*beschikkingsrecht*". Menurut Penjelasan Umum II angka 3 UUPA, juga tidak ada penjelasan rinci tentang pengertian hak masyarakat hukum adat, hanya menegaskan tentang pengakuan hak ulayat dari kesatuan masyarakat hukum dan akan

didudukkan hak ulayat tersebut pada tempat yang sewajarnya.

Boedi Harsono berpendapat istilah hak ulayat adalah nama yang diberikan para ahli hukum adat pada lembaga hukum dan hubungan konkret antara masyarakat-masyarakat hukum adat dengan tanah wilayahnya, disebut tanah ulayat dan merupakan *labensraum* bagi warganya sepanjang masa.<sup>1</sup> Maria S.W. Sumardjono mengatakan hak ulayat sebagai istilah teknik yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah sisinya, dengan daya berlaku ke dalam dan ke luar.<sup>2</sup>

Di dalam peraturan tertulis, perumusan masyarakat hukum adat hanya ditemui dalam PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Pasal 1 ayat (1) PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 mengatakan bahwa hak ulayat dan hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat adalah kewenangan yang menurut hukum dimiliki oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan bathiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan lingkungan wilayah yang bersangkutan.

Berdasarkan rumusan tersebut, menunjukkan adanya pengakuan terhadap hak ulayat, dan juga menjadi pegangan dalam melihat hak ulayat, di mana selama ini belum ada pengertian hak ulayat yang secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam rumusan tersebut ciri-ciri hak ulayat ditunjukkan sekurang-kurangnya adalah: (a) Ada masyarakat hukum adat (subjek hukum); (b) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat berdasarkan hukum adat; (c) Adanya wilayah tertentu yang merupakan wilayah hukum adat (sebagai objek); (d) Anggota masyarakat hukum mengambil manfaat/hasil dari tanah untuk kelangsungan hidup dan kehidupannya; (e) Adanya hubungan lahiriah dan bathiniah turun temurun antara masyarakat hukum dengan tanah.

Hak ulayat dapat dirumuskan adalah sebagai hak masyarakat hukum untuk menguasai tanah dalam wilayahnya, mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur dan pemanfaatan penggunaan/pengelolaannya bagi kepentingan masyarakat hukum, mempunyai hubungan yang bersifat abadi (tidak diasingkan) sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari persekutuan hukum. Ciri yang terpenting hak ulayat adalah masyarakat hukum sebagai subjeknya, wilayah dengan batas tertentu sebagai objek, ada kewenangan, sifat hubungan yang abadi, bersifat turun temurun dan berkaitan dengan persekutuan hukum sebagai dasarnya. Berdasarkan cirinya tersebut secara hukum hak ulayat tersebut merupakan serangkaian hak dan wewenang suatu masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah yang merupakan ulayatnya. Wewenang yang berisi hak dan kewajiban tersebut merupakan hak suatu masyarakat hukum adat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam tersebut.

Wewenang (hak dan kewajiban) masyarakat hukum adat tersebut timbul dari hubungan secara lahiriah dan bathiniah sebagai akibat hubungannya dengan tanah dan telah berlangsung secara turun temurun. Hubungan itu selain merupakan hubungan lahiriah juga merupakan hubungan bathiniah yang bersifat religio-magis, yakni berdasarkan kepercayaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, bahwa tanah/wilayah adalah pemberian suatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang yang diperuntukkan bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya serta bagi keturunan/generasinya sepanjang masa. Dengan hubungan tersebut melahirkan hak masyarakat hukum atas tanah, yakni hak menguasai tanah dengan segala isinya. Dan hubungan itu, sudah ada sejak ada manusia di bumi ini, yang dalam perkembangannya mengalami perubahan sesuai dengan semakin tingginya intensitas kebutuhan manusia akan tanah. Hubungan itu ada termasuk di bidang "hukum publik" dan "hukum perdata". Dalam bidang hukum publik maksudnya adalah berupa tugas kewenangan untuk mengelola, memimpin, mengatur peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaan tanah ulayat bersama itu akan tetap dapat dimanfaatkan

1 Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan pelaksanaannya*, Jakarta, Jambatan, hlm. 283.

2 Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Buku Kompas, hlm. 55.

oleh para warga bersama. Sedang bidang hukum perdata, artinya meliputi hak kepemilikan bersama tanah ulayat yang bersangkutan.

Ketiadaan pengaturan hak ulayat dalam bentuk perundangan-undangan merupakan kesengajaan. Hal ini dipandang sebagai ketidakmampuan dari hukum adat mengandung cacat hukum. Oleh karena itu, hukum adat demikian harus *disaneer* atau *diretol* atau dihilangkan sifat-sifatnya yang khusus daerah dan diberi sifat nasional. Juga, pandangan bahwa hukum adat tidak murni lagi karena pengaruh masyarakat lingkungan tempat berlaku dan bertumbuhnya, yaitu masyarakat modern yang kapitalistik dan masyarakat swapraja yang feodal, oleh karenanya hukum tanah adat tidak seluruhnya murni lagi. Serta juga dalam perkembangannya, kecenderungan alamiah semakin melemahnya hak ulayat.

UUPA tidak mengadakan pengaturan mengenai hak ulayat dalam bentuk perundang-undangan dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Karena menurut para perancang dan pembentuk UUPA hal ini akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat yang pada kenyataannya cenderung melemah. Boedi Harsono menulis: "Sengaja UUPA tidak mengadakan pengaturan dalam bentuk pengaturan perundang-undangan mengenai hak ulayat, dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat.<sup>3</sup> Pengaturan tentang hak ulayat menurut para perancang dan pembentuk UUPA akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat, yang kenyataannya cenderung melemah. Kecenderungan tersebut dipercepat dengan membuat bertambah kuatnya hak-hak individu, melalui pengaturannya dalam bentuk hukum tertulis dan dalam penyelenggaraan pendaftarannya yang menghasilkan surat-surat tanpa pembuktian haknya.

Berdasarkan struktur masyarakat, hak ulayat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat hukum adat. Subjek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat, yaitu nagari, suku, kaum, desa. Dalam Surat Penyampaian Penjelasan PMNA/Ka. BPN No.5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa subjek hak ulayat masyarakat hukum adat, baik yang merupakan persekutuan hukum yang

didasarkan pada kesamaan tempat tinggal (teritorial), maupun yang didasarkan pada keturunan (genealogis) yang dikenal dengan berbagai nama khas di daerah yang bersangkutan, misalnya suku marga, dati, dusun, nagari dan sebagainya. Apabila orang yang seakan-akan merupakan subjek hak ulayat, maka orang tersebut adalah ketua atau tetua adat yang memperoleh pelimpahan kewenangan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adatnya. Ia petugas masyarakat hukum adatnya dalam melaksanakan kewenangan yang bersangkutan dengan hak ulayat. Masyarakat hukum adat berwenang untuk memanfaatkan sumber daya alam, yang dalam pelaksanaannya dipimpin dan dipegang oleh kepala adat itu sendiri yang ada di wilayah.

Hak ulayat menurut hukum adat ada ditangan kepala suku/pimpinan masyarakat hukum adat atau Desa. Menurut Iman Soetikno<sup>4</sup> kewenangan hak ulayat dipegang oleh kepala/pimpinan persekutuan hukum meliputi: (a) menerima pemberitahuan anggota masyarakat hukum yang ingin membuka tanah; (b) melindungi hak-hak anggota suku tanah dan mendamaikan apabila ada perselisihan mengenai tanah; (c) menjadi saksi apabila ada perbuatan hukum mengenai tanah yang menurut adat memerlukan saksi; (d) mewakili suku/masyarakat hukum ke luar. Sedangkan menurut Bushar Muhammad (1986:39) aktivitas kepala masyarakat hukum dibagi dalam 3 (tiga) hal, yaitu: (a) Urusan tanah; (b) Penyelenggaraan tata tertib sosial dan tata tertib hukum supaya kehidupan dalam masyarakat berjalan sebagaimana mestinya dan mencegah pelanggaran hukum (preventif); (c) Usaha yang tergolong dalam penyelegaraan hukum untuk mengembalikan (memulihkan) tata tertib sosial dan tata tertib hukum secara seimbang menurut ukuran-ukuran yang bersumber pada pandangan yang religius-magis (refresif).

Masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya memberikan kewenangan tertentu kepada masyarakat hukum adat sebagai sumber, dasar pelaksanaan, dan ketentuan cara pelaksanaannya adalah berdasarkan hukum adat masyarakat hukum yang bersangkutan. Kewenangan tersebut meliputi: (a) hak penguasaan tanah oleh para warganya, yang apabila dikehendaki oleh

3 Budi harsono, *Op.Cit.*, hlm.193.

4 Iman Soetikno, 1994, *Politik Hukum Agraria Nasional*, Yogyakarta, Gaja Mada University Press, hlm.49.

pemegangnya dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai dengan menurut ketentuan UUPA (Pasal 4 ayat (1) huruf a PMNA/Ka. BPN No. 5/1999; (b) pelepasan tanah untuk kepentingan orang luar dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku (Pasal 4 ayat (1) huruf b.

## 2. Pengakuan Terhadap Eksistensi Masyarakat Hukum Adat

Masyarakat ukum adat dalam peraturan perundang-undangan mendapat pengakuan dan penghormatan dalam UUD 1945 Pasal 18 B ayat (2) dan pasal 28 I ayat (3) UUD 1945. Namun, hak masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya diakui dan dihormati dengan persyaratan atau pembatasan, yaitu: (a) sepanjang masih hidup, (b) sesuai dengan perkembangan masyarakat, (c) sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang", dan (d) selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Demikian juga, dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada Pasal 4 pada huruf j, mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keberagaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.

Dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 6 ayat (1): Dalam rangka Penegakan hak asasi manusia, diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah. Pasal 62 ayat (2): Identitas budaya masyarakat hukum adat termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 67 ayat (1): Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak (a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; (b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Undang-undang, dan (c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya. Pengakuan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Perda (Pasal 67 ayat (2).

UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004. Program Penataan Kelembagaan dan Penegakan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup. Kegiatan Pokok yang dilakukan adalah: (1) Penyusunan Undang-undang pengelolaan sumber daya alam berikut perangkat hukumnya; (2) Penetapan kebijakan yang membuka peluang akses dan kontrol masyarakat terhadap pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup; (3) Evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup; (4) Penguatan institusi dan aparatur penegak hukum dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup; (5) Pengembangan sistem pengawasan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya alam khususnya sumber daya laut melalui metode MCS (*monitoring, controlling, dan surveillance*); (6) Pengakuan kelembagaan adat lokal dalam pemilikan dan pengelolaan sumber daya alam.

Pada hakekatnya PMNA/Ka, BPN No. 5 Tahun 1999 memberikan status hukum hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai imlementasi dari kebijakan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat Hukum adat sepanjang pada kenyataannya masih ada sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 UUPA.

Pengakuan hak ulayat tidak hanya ada pada dimensi nasional, regional juga pada dimensi internasional.<sup>5</sup> Memang, pengaturan hak ulayat pertama sekali diatur dalam Pasal 3 UUPA No. 5 Tahun 1960. Kemudian dalam perjalanan waktu, berbagai peraturan perundang-undangan sektoral diterbitkan setelah UUPA juga memuat tentang hak ulayat, namun dengan esensi pengakuannya yang berbeda. Dalam konsep hukum pertanahan nasional, tanah ulayat dipandang sebagai satu entitas tersendiri berdampingan dengan tanah hak (tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah oleh orang perorangan atau badan hukum), sebaliknya menurut UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bahwa hutan adat dimasukkan sebagai bagian dari hutan negara.

Dalam era reformasi, pengakuan,

5 Maria.S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta, Kompas, hlm. 156.

penghormatan dan perlindungan hak-hak adat dapat dicatat antara lain peraturan perundang-undangan,<sup>6</sup> yang antara lain dapat di lihat, yaitu: (a) UU D 1945 Perubahan Kedua (Tahun 2000) pada Pasal 18 B ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3). Pasal 18 B ayat (2); (b) TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada Pasal 4; (c) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pada Pasal 5 ayat (3) dan Pasal 6; (d) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pada Pasal 1 huruf f Pasal 4 ayat (3); (e) Pasal 34 Pasal 37 ayat (1), Pasal 37 ayat (2); (f) UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Tahun 2000-2004); (g) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi pada Pasal 34 ayat (1); Pasal 34 ayat (2); (h) UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan pada Pasal 25 ayat (6); (i) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air pada Pasal 6 ayat (2 dan (3); (j) UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan pada Pasal 9 ayat (2); (k) UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dalam Pasal 6 ayat (2); (l) UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan dalam Pasal 58 ayat (3); (m) PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat; (n) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil dalam Pasal 1 angka 33, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 61.

Dalam dimensi regional, seperti UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam Ketentuan umum, merumuskan masyarakat adat adalah warga masyarakat asli Papua yang hidup dalam wilayah dan terkait serta tunduk kepada adat tertentu dengan rasa solidaritas yang tinggi di antara para anggotanya. Pasal 43 ayat (1): Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat hukum adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan yang berlaku. Ayat (2): Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Ayat (3): Pelaksanaan hak ulayat, menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan

menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ayat (4): Penyediaan tanah dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

Peraturan Pemerintah Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang memuat tentang administrasi pemerintahan Nagari dan hubungan antara nagari dengan sumber daya agraria yang terdapat di wilayahnya. Dalam perkembangannya, Perda ini diikuti dengan terbitnya Perda berbagai Perda kabupaten, misalnya: Perda Kabupaten Lima puluh Kota No.1 Tahun 2001 dan Perda Kabupaten Agam No. 31 Tahun 2001 yang mengatur tentang Pemerintahan Nagari. Ditingkat Nagari telah terbit juga berbagai Peraturan Nagari (Perna), misalnya: Perda No. 1 Tahun 2003 tentang Pemanfaatan Tanah Ulayat Nagari (Nagari Sungai Kamu yang Kabupaten Lima Puluh Kota), Perna No. 1 Tahun 2002 tentang Teritorial dan Ulayat Nagari Sumarosok (Kabupaten Agam), Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Badui, Perda Kabupaten Nunukan No. 3 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Perda Kabupaten Nunukan No. 4 Tahun 2004 tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Lundayeh Kabupaten Nunukan.

Dalam dimensi internasional beberapa konvensi internasional telah memuat pengormatan dan perlindungan hak-hak adat,<sup>7</sup> yang antara lain: (a) *The United Nations Charter (1945)*; (b) *The Universal Nation Declaration of Human Rights (1948)*; (c) *The United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (1951)*; (d) *Recommendation 104: ILO Recommendation Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations In Independent Countries (1957)*; (e) *Convention 107: Convention Concerning the Protection Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-*

6 *Ibid*, 156-164.

7 *Ibid*, hlm. 156.

*Tribal Populations In Independent Countries (1957), International Labour Organization (ILO); (f) The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1966); (g) The International Covenant on Civil and Political Rights (1966); (h) The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (1966);*

### 3. Legalisasi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Menyikapi apakah hak ulayat masih ada atau tidak dalam kenyataannya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA, maka menurut PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 yang digunakan sebagai pedoman dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah hak ulayat masyarakat hukum adat, mempertegas pengakuan hak ulayat sebagai berikut:

- a. Untuk menyatukan penyamaan persepsi mengenai hak ulayat. Pasal 1 angka 1 tersebut mempertegas arti hak ulayat yang selama ini samar-samar dan tidak jelas. Hak ulayat dan hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (selanjutnya disebut disebut hak ulayat) adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dan wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya, yang timbul dari hubungan lahiriah dan bathiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.
- b. Kriteria dan penentuan masih adanya hak ulayat dan hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat. Menurut Pasal 2 bahwa pelaksanaan hak ulayat sepanjang dalam kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum setempat. Hak ulayat dianggap masih ada apabila: a) terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adat sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang menyangkut dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari, b) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan

tempatnyanya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, c) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

- c. Kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya. PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 menyangkut kewenangan masyarakat hukum adat meliputi: (a) hak penguasaan tanah oleh para warganya, yang apabila dikehendaki oleh pemegangnya dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai dengan menurut ketentuan UUPA; (b) pelepasan tanah untuk kepentingan orang luar dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku. Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah ada pada saat ditetapkannya, yakni: (a) sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut UUPA; (b) merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku. Juga, bahwa penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat oleh perorangan dan badan hukum dapat dilakukan: (a) oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adat yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang hak dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan UUPA; (b) oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA berdasarkan pemberian hak dari negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku. Pelepasan hak tanah ulayat untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu habis, atau sesudah tanah

tersebut tidak dipergunakan lagi atau diterlantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.

- d. Penegasan eksistensi hak ulayat. Penegasan eksistensi hak ulayat, Pasal 5 memerintahkan agar dilakukan penelitian dan penentuan. Mengenai ini diwenangkan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan menggambarkan batas-batas serta mencatatnya dalam daftar tanah. PMNA/Ka.BPN No. 5 Tahun 1999 menentukan masih ada atau tidak hak ulayat dilakukan dengan menerapkan ketiga kriteria unsur sebagai alat ukurnya. Pelaksanaan penelitian tersebut dapat dilakukan: (a) Pada waktu dihadapi permasalahan yang untuk menyelesaikannya diperlukan penentuan mengenai masih ada atau tidaknya hak ulayat, misalnya apabila bidang tanah yang bersangkutan diperlukan untuk pembangunan baik dalam rangka pelaksanaan program Pemerintah maupun dalam rangka investasi oleh perusahaan, atau (b) sebelum ada permasalahan di atas, dalam rangka upaya memperoleh informasi mengenai status lengkap tanah-tanah di suatu daerah tertentu. Keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta pendaftaran dengan mencantumkan suatu benda tanda kartografi yang sesuai. Terhadap tanah yang kenyataannya batas-batas tanah ditentukan, maka batas tanah digambarkan pada peta pendaftarannya dan dicatat dalam daftar tanah.

### C. Simpulan

Berdasarkan rangkaian pembahasan dan analisis di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Legalisasi hak masyarakat hukum adat dalam bentuk undang-undang adalah suatu bentuk perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat (hak ulayat). Karena itu penegakan hukum terhadap eksistensi hak ulayat dan masyarakat hukum adat merupakan *conditio sine quanon* adalah merupakan suatu solusi pelaksanaan Pasal 3 UUPA.
2. PMNA No.5/1999 sebagai pedoman penyelesaian tentang kedudukan hukum hak ulayat masyarakat hukum adat, yang selama ini belum tersentuh yang cenderung membiarkannya, yang dalam pelaksanaannya merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota.
3. Berdasarkan PMNA No.5/1999 bahwa legalisasi hak ulayat hanya dapat diperoleh dengan pengakuan hak ulayat dalam Perda Hak Ulayat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi, 1997, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Araria.lsi dan pelaksanaannya*, Jakarta, Jambatan.
- Harsono, Boedi, 2000, *Hak Ulayat Dalam Hukum Tanah Nasional*, Makalah disajikan pada Seminar/ Lokakarya, Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum USU di Medan tanggal 2 Oktober 2000.
- Muhammad, Bushar, 1986, *Asas-asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Jakarta, Pradnya Paramita.
- Soetiknjo, Iman (1994), *Politik Hukum agraria Nasional*, Yogyakarta, Gaja Mada University Press.
- Sumardjono, Maria S.W, 1982, *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*, Yogyakarta, Andi Offset.
- Sumardjono, Maria S.W, 2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta, Buku Kompas.
- Sumardjono, Maria S.W, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta, Kompas