

Ragam pengakuan formal terhadap penguasaan tanah adat di Indonesia

Various formal recognitions of customary land tenure in Indonesia

I Gusti Nyoman Guntur

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Jln. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Yogyakarta, Indonesia
email: gunturstpn20662@gmail.com

Submitted: April 11, 2023 | Accepted: May 9, 2023 | Publish: May 11, 2023

Abstract: *In fact, in positive law in Indonesia, there is a policy of recognizing customary or ulayat lands from the Customary Law Community (HMA). However, operational arrangements and practices are limited to the recognition of objects and not yet complete in the recognition of subjects and legal relations. Customary or ulayat land is not an object of registration (PP No. 24/1997) but is recorded in the land register (Permen ATR/KBPN No. 18/2019). The inconsistency between the constitution and implementing regulations has the potential to cause differences in the practice of recognition administration. This research with a socio-legal approach was conducted in Central Kalimantan, Banten, West Sumatra, and Bali. The results found that there are regional regulations that recognize customary land ownership with various administrations. First, it does not recognize ownership by MHA because of its certification through the granting of rights to individuals. Second, recognition of objects by administering them on registration maps and land registers without clear status and owners Third, recognition (conversion) by issuing a HM certificate whose subject matter is communal and/or individual (individual or jointly owned). Certification as individual property has transferred ownership from communal to individual ownership. Opportunities for registration that do not change the subject of ownership can be carried out by examining: 1) determining the subject of ownership rights and the subject of user rights; 2) dimensions of the legal relationship of ownership and use; and 3) boundaries of customary land that are not cultivated intensively.*

Keywords: *Administration, customary land, communal ownership, individual use*

Abstrak: Sesungguhnya dalam hukum positif di Indonesia terdapat kebijakan pengakuan tanah adat/ulayat dari Masyarakat Hukum Adat (HMA). Namun operasional pengaturan dan praktiknya sebatas pengakuan obyek, belum tuntas dalam pengakuan subyek dan hubungan hukum. Tanah adat/ulayat bukan obyek pendaftaran (PP No. 24/1997), namun dicatat dalam daftar tanah (Permen ATR/KBPN No. 18/2019). Ketidakselarasan antara konstitusi dengan peraturan pelaksanaan potensi menimbulkan perbedaan dalam praktik administrasi pengakuan. Penelitian dengan pendekatan sosio-legal ini dilakukan di Kalimantan Tengah, Banten, Sumatera Barat dan Bali. Hasilnya menemukan bahwa terdapat peraturan daerah yang mengakui pemilikan tanah adat dengan beragam penatausahaan. *Pertama*, tidak mengakui kepemilikan oleh MHA karena sertifikasinya melalui pemberian hak kepada individu. *Kedua*, pengakuan obyek dengan mengadministrasikan pada peta pendaftaran dan daftar tanah, tanpa ada kejelasan status dan pemilik. *Ketiga*, pengakuan (konversi) dengan penerbitan sertifikat HM yang subyeknya komunal dan/atau individu (perorangan atau milik bersama). Pensertipikatan menjadi milik individu telah mengalihkan kepemilikan dari komunal menjadi milik individu. Peluang pendaftaran yang tidak merubah subyek kepemilikan dapat dilakukan dengan pencermatan dalam: 1) penentuan subyek hak kepemilikan dan subyek hak pemakai; 2) dimensi hubungan hukum kepemilikan dan pemakaian; dan 3) batas-batas tanah adat yang tidak digarap secara intensif.

Kata Kunci: Penatausahaan, tanah adat, kepemilikan komunal, pemakaian individu



Pendahuluan

Substansi pertanahan dalam UUCK tidak menyederhanakan regulasi, justru bertentangan dengan UUPA, Konstitusi, Putusan MK dan TAP MPR No. IX/2001, serta terdapat permasalahan dalam pengaturan pengadaan tanah yang merugikan hak-hak MHA, karena keliru memahami pengakuan keberadaannya, tidak tegas menghormati karena MHA tidak secara eksplisit disebutkan sebagai subyek hak atas tanah ulayat yang berpotensi digunakan dalam pembangunan (Sumardjono, 2022). Berdasarkan pernyataan tersebut, tulisan ini mencoba menemukenali kekeliruan dalam memahami pengakuan keberadaan MHA, ketidaksungguhan dalam penghormatan hak MHA maupun regulasi yang tidak sejalan dengan UUPA, utamanya terkait dengan praktik penatausahaan tanah-tanah adat. Dalam tulisan ini tanah adat dimaknai sebagai tanah yang penguasaan/pemilikan serta pemanfaatan/penggunaannya diatur melalui hukum adat, sering disebut dengan tanah ulayat dari MHA. Kegelisahan penulis terkait dengan adanya pengakuan tanah adat dalam hukum positif namun pengaturan dan praktiknya sebatas pengakuan obyek, belum tuntas dalam pengakuan subyek dan hubungan hukumnya. Hal itu dapat diketahui dari Permen ATR/KBPN No. 18/2019 yang mengamanatkan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah. Pencatatan tersebut hanya untuk menyediakan informasi obyek yaitu letak dan batas bidang tanah, namun tidak menyediakan informasi subyek/pemilik tanah dan kepentingan hak pihak lain maupun informasi apa jenis hubungan hukumnya. Terdapat keterbatasan informasi bidang tanah adat dalam pencatatan tersebut.

Setelah Permen terkait tanah adat terakhir tersebut, belum ada pengaturan pembaharuannya atau stagnan hingga saat ini. Menurut Sumardjono (2022) sejak tahun 2011 sampai dengan saat ini, pengaturan terkait dengan penatausahaan hak ulayat MHA tidak lebih maju dibandingkan dengan peraturan terdahulu. Tidak adanya pengaturan dimaksud juga diketahui dari *overview* pendaftaran tanah oleh Suyus Windayana (dalam Sumardjono, 2022). Dalam *overview* diketahui pengaturan baru pendaftaran tanah antara lain: jangka waktu pengumuman, pelayanan hak tanggungan, pembuatan akta secara elektronik, pencatatan PPJB, tidak berlakunya bukti hak Barat, bukti hak bekas Tanah Milik Adat dibatasi sampai dengan 5 tahun, SKT hanya berlaku sebagai petunjuk dan lain-lainnya. Berdasarkan *overview* ternyata dalam UUCK tidak terdapat pengaturan baru terkait tanah adat.

Ketidaktejelasan pengaturan tanah adat, berimplikasi pada beragamnya bentuk pengakuan formal dalam pensertipikatan, bahkan terdapat MHA yang menolak pensertipikatan. Sasaran pendaftaran adalah untuk setiap persil kepemilikan tanah (Pasal 19 UUPA), namun dalam kenyataannya belum dapat direalisasikan saat ini, utamanya terhadap obyek tanah adat yang dikuasai oleh MHA. Terkait dengan problem tersebut, sebelumnya sudah banyak dilakukan penelitian mengenai pengakuan terhadap penguasaan tanah adat. Adapun hasil-hasil penelitian yang fokus kajiannya pengakuan keberadaan serta pelaksanaan pengakuan formal melalui pensertipikatan sebagaimana uraian berikut.

Penelitian yang mengkaji pola hubungan hukum antara MHA antara lain: (1) Warman dan Andora (2014) dalam penelitiannya menemukan bahwa pemantik awal sengketa

pemanfaatan tanah ulayat di Sumatera Barat karena ada ketidakjelasan hubungan hukum antara MHA dengan pihak lain. (2) Ilham Maulana dalam penelitiannya menemukan bahwa tradisi penguasaan tanah ulayat secara turun temurun oleh Masyarakat Dayak Tidung di Kabupaten Tidung dimanfaatkan secara efektif dan efisien sebagai dasar dalam pengakuan dan perlindungan oleh UUPA. (3) Senada dengan itu Tehupiory, (2018) dalam kajiannya menemukan bahwa beberapa peraturan perundangan mengakui eksistensi tanah ulayat serta setiap pengolahannya dapat direkomendasikan oleh lembaga adat. (4) Wiguna, (2016) hasil kajiannya menemukan bahwa eksistensi dan tingkat ketaatan MHA terhadap hukum adat dan lembaganya berpengaruh besar terhadap penguasaan tanah prabumian di Bali.

Sedangkan penelitian dengan fokus kajian pelaksanaan pensertipikatan tanah adat antara lain: (1) Aspriani (2013) menemukan bahwa status tanah *druwe* desa di Bali mengambang sehingga belum dapat didaftarkan karena di satu sisi keberadaannya diakui oleh UUPA, namun *desa pakraman* tidak termasuk badan hukum yang ditunjuk sebagai subyek HM. (2) Berbeda dengan hasil tersebut, Sugianto (2017) menemukan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah adat menjadi HM, HGU, HGB, dan HP di Kabupaten Kepahiang dilakukan melalui Prona. Hanya saja dalam laporannya tidak dijelaskan siapa subyek haknya, apakah individu atau MHA? (3) Sudantra (2018) menemukan bahwa Kepmen ATR/KBPN No. 276/KEP-19.2/X/2017 dapat berimplikasi positif atau negatif. Implikasi positif karena memberikan kepastian hukum dan kepastian hak terhadap kedudukan tanah milik desa *pakraman*. Berimplikasi negatif apabila tanah milik desa *pakraman* disertipikatkan *krama* dengan subyek perseorangan. (4) Adrianto meneliti Pendaftaran Tanah Pusako Tinggi Secara Sistematis di Kota Payakumbuh menemukan bahwa pensertipikatan pusako tinggi dengan melampirkan surat persetujuan kaum dan ranji (silsilah), tetap tidak merubah status pusoko karena masih merupakan tanah kaum. (5) Demikian juga penelitian Rai (2022), menemukan bahwa pensertipikatan tanah Komunal di Desa Adat Alapsari, Buleleng, Bali, melalui program PTSL tidak berimplikasi negatif karena adanya jaminan kepastian hukum dan hak kepemilikan.

Kelima penelitian tersebut tidak menjelaskan bagaimana proses pensertipikatannya, apakah melalui pemberian hak atau konversi, bagaimana detail pengadministrasian subyek hak, serta apakah obyeknya tetap menjadi milik MHA atau beralih menjadi milik individu. Ketidak-jelasan MHA sebagai subyek hak dalam sertipikat potensi berimplikasi terhadap penolakan oleh masyarakat. Penelitian oleh Nugraha, dkk (2020), menemukan bahwa karena program PTSL tidak disampaikan ke masyarakat adat (kaum) dengan baik, sehingga terjadi penolakan oleh masyarakat yang juga diamini oleh pimpinan adat (KAN) Limau Manis Kota Padang. Hal senada juga ditemukan dalam penelitian oleh Loupatty, dkk, (2019) pada masyarakat adat Kei di Ohio Ngabub dan Ohio Sathean, Maluku. MHA menguasai dan memiliki tanah adat dengan kepemilikan komunal dan individu namun karena kepemilikannya belum ditetapkan Pemda, sehingga ada masyarakat yang menerima dan juga sebagian masyarakat yang menolak kegiatan PTSL.

Berdasarkan beberapa temuan tersebut, tulisan yang ada dihadapkan sidang pembaca ini mencoba menguraikan variasi bentuk-bentuk dan cara pengakuan terhadap tanah adat.

Walaupun pengaturan penatausahaan tanah adat stagnan, namun dari hasil penelitian ternyata terdapat tanah-tanah adat yang telah diterbitkan sertipikat. Tulisan ini merupakan kumpulan dari hasil penelitian terkait realitas operasional pengakuan formal tanah-tanah adat melalui pendaftaran tanah. Lokus kajiannya adalah pengakuan tanah adat di wilayah Kalimantan Tengah, Baduy (Banten), Sumatera Barat, dan Bali.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan analisis sosio-legal. Analisis tersebut mengacu pada bagian ilmu sosial yang memberikan perhatian pada hukum, proses hukum atau sistem hukum. Fokus penelitian ini berkenaan dengan konsistensi perlindungan hukum kepemilikan (hak atas) tanah adat ditinjau dari peraturan perundang-undangan, seperti: UUCK, UUPA, Putusan MK dan TAP MPR Nomor IX/2001, UU, Peraturan Daerah, dan peraturan pelaksana pendaftaran tanah. Pendekatan sosio-legal dilakukan karena pendekatan ini dapat dilakukan untuk keperluan mengkaji fenomena hukum dengan menggabungkan konsep dan teori dari berbagai disiplin ilmu. Data yang dikumpulkan berupa data primer dan sekunder. Data primer dihasilkan dari kegiatan wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi literatur berupa karya ilmiah dalam format cetak dan/atau elektronik. Data yang telah terkumpul selanjutnya dilakukan reduksi, pengelompokan dan analisis data untuk menghasilkan informasi secara deskriptif yang berkaitan dengan penatausahaan tanah adat MHA. Secara praksis, penelitian dilakukan di lingkungan Provinsi: Kalimantan Tengah, Banten, Sumatera Barat dan Bali agar informasi yang disajikan lebih valid dan kredibel. Provinsi tersebut merupakan wilayah yang potensi masih ada tanah adat yang dikelola MHA, hukum adat masyarakat masih kuat, terdapat peraturan daerah yang mengatur masyarakat adat dan tanah adat. Dalam pengumpulan data lapangan dilakukan wawancara terhadap sejumlah narasumber dengan teknik purposive.

Hasil dan pembahasan

Ragam pengakuan formal penguasaan tanah adat

1. Pengakuan penguasaan tanah oleh individu melalui pemberian hak di Kalimantan Tengah

Berdasarkan catatan etnografis Tjilik Riwut (2007), masyarakat adat Dayak di Provinsi Kalimantan Tengah memiliki sumberdaya alam yang melimpah. Dalam memenuhi kebutuhan hidup subsistem masyarakat tidak perlu mengolah alam. Pemenuhan pembangunan rumah tersedia pohon yang melimpah atau untuk keperluan makan sehari-hari tersedia beragam hasil bumi. Oleh karena itu, kehidupan masyarakat sangat tergantung dari hutan yang telah dikuasai secara turun temurun diwarisi hingga saat ini. Sumberdaya alam (hutan) tidak semata-mata guna memenuhi kebutuhan ekonomi atau sekedar pemenuhan kebutuhan harian, namun pada suatu waktu mempunyai nilai budaya, spiritual, sosial, politik dan ekologis. Berbagai norma hidup dalam komunitas adat terutama yang berhubungan dengan

hak dan kewajiban atas sumberdaya hutan mengelilinginya. Hubungan antara masyarakat dalam pemanfaatan dan penguasaan hutan (tanah) dapat beraneka ragam bentuk dan wujud.

Bentuk hak-hak penguasaan tanah oleh masyarakat dikenal dengan sebutan umum hak ulayat, namun di Kalteng terdapat beragam istilah (Guntur, dkk, 2014). Berdasar fungsi hutan dikenal yaitu: *Talutn Luatn*, *Simpukng Brahatn*, *Simpukng Ramuuq*, *Simpukng Umpaq Tautn*, *Simpukng Dukuh*, dan *Simpukng Munan* (Widjono dalam Maunati, 2004). Dalam masyarakat Dayak Tobak terdapat: Tanah Wakaf, Tanah *Tembawang*, Rimba, *Meh/huma/ladang Munggu*, dan *Jamin* (Vidawati, 2009), sedangkan menurut Agustin Teras Narang (dalam Lisma, 2014) meliputi: *Tajahan Antang*, *Petak Kaleka*, *Petak Keramat*, *Petak Rutas*, *Sepan Pahewan* dan *Pukung Himba*. Masih ada banyak istilah (lokal) lain yang dipakai untuk menamai ragam pemanfaatan tanah seperti: *Eka Malan manan Satiar*, *Kaleka*, *Pahewan/Tajahan*, *Sepan*, serta situs-situs budaya seperti *Sandung*, *Pantar*, dan *Sapundu*.

Contoh-contoh konkrit masyarakat dalam memfungsikan hutan dimaksud memvisualisasikan aneka ragam aturan dan budaya pola alami maupun buatan dalam pemanfaatan/penguasaan tanah. Dengan mengkualifikasi aturan-aturan lokal mempunyai kemampuan untuk mengontrol penguasaan/pemanfaatan tanah sebagai hukum maka ketika aturan lokal eksis berdampingan dengan keberadaan hukum negara. Interaksi akomodatif pada aras kebijakan hukum dan legislasi (pengakuan formal) terjadi ketika kebiasaan adat (hukum) diakui. Upaya mengakui dan menghargai ragam jenis tanah adat diatur dalam Perda Provinsi Kalteng No. 16/2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, *junto* Pergub Kalteng No. 4/2012. Wujud konkrit pengaturan dengan diberikannya kewenangan kepada Damang Kepala Adat membuat Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA). Harapannya surat keterangan dimaksud dapat digunakan sebagai dokumen petunjuk awal riwayat penguasaan tanah adat guna penerbitan sertipikat. Namun, nyatanya dokumen dimaksud tidak dapat digunakan.

Belakangan secara nasional terbuka peluang pengakuan tanah-tanah adat pada kawasan hutan berdasar Putusan MK 35 Tahun 2012 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Bersama antara MDN, Menteri Kehutanan, Menteri PU, dan Kepala BPN No. 79/2014, No. PB3/Menhut-II/2014, No. 17/PRT/M/2014, No. 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan (selanjutnya disebut Perber 4 Menteri), serta pengakuan hak ulayat melalui Permen ATR/KBPN No. 9 /2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Dengan demikian terdapat peluang pensertipikatan tanah adat (Guntur, dkk, 2014) melalui Perber 4 Menteri. Kebijakan ini sebagai wujud interaksi akomodatif pada aras operasional berupa legislasi atau pengakuan secara formal penguasaan tanah adat masyarakat Dayak.

a. Dilema pengaturan (tata) ruang

Berdasarkan teori modernitas, terdapat pandangan bahwa organisasi negara dibentuk untuk membawa perubahan yang mendasar bagi organisasi sosial, sehingga diasumsikan kapan dan/atau dimana saja hukum negara dapat berlaku dominan sebaliknya aturan lokal dapat dipinggirkan. Mendasarkan teori tersebut rupanya penguasaan/pemanfaatan wilayah (hak) kuasa masyarakat Dayak mengalami proses penghilangan melalui Kepmen Pertanian No. 759/KPTS/Um/10/1982 yang dikenal dengan Tata Guna Hutan Kesepakatan. Dalam Keputusan dimaksud, hampir seluruh (yaitu luas: 99,48%) Kalimantan Tengah diklaim sebagai kawasan hutan. Dapat diasumsikan, keberadaan masyarakat yang tinggal di hutan adat potensi dianggap tidak diakui (terpinggirkan), karena terjadi klaim wilayah hutan adat oleh dan/atau menjadi milik negara (Rachman dan Siscawati, 2014). Menyikapi kondisi tersebut, secara sporadis MHA menggugat dan berhasil, dengan dinyatakannya hutan adat bukan sebagai hutan negara melalui Putusan MK 35. Hutan adat oleh putusan dimaksud adalah hutan masyarakat adat sebagai jenis hak atas penggunaan dan hak untuk mengatur serta mengontrol oleh MHA secara otonom, diakui dan dilegitimasi oleh masyarakat secara luas dan dilindungi oleh hukum negara (UUPA).

Hanya saja, dalam tataran operasional Putusan MK 35 tersebut tidak berpengaruh signifikan terhadap pengaturan revisi tata ruang. Pengaturan ruang secara sektoral dalam bentuk TGHK tidak bergeming terhadap usulan revisi RTRW dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah (lihat Tabel). Persoalan mendasar dalam pemulihan hak MHA terjadi pada aras operasional yaitu terkendala dalam realitas pelepasan kawasan hutan yang diklaim oleh negara sejak TGHK.

Tabel: Perkembangan kawasan hutan dan non hutan di Kalimantan Tengah

Jenis Kawasan	TGHK 1982	Perda 5/1993	Perda 8/2003	Usulan Revisi 2007	PerMenhut SK 529/2012	Perda 5/2015
Kawasan Hutan	99,48%	63,01%	67,04%	55,03%	82,47%	82,01%
Non Kehutanan	0,52%	36,99%	32,96%	44,97%	17,54%	17,99%

Sumber: Pengolahan hasil penelitian, 2016

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa sejak tahun 1982 hampir seluruh (yaitu 99,48%) wilayah provinsi diklaim sebagai kawasan hutan negara. Dengan melihat fakta lapangan dan kebutuhan pembangunan wilayah serta putusan MK 35, maka secara bertahap pemerintah daerah menetapkan alokasi pemanfaatan untuk non kehutanan semakin meningkat dan sebaliknya mengalokasikan peruntukan kawasan hutan cenderung semakin berkurang. Peningkatan alokasi kawasan non kehutanan dimaksud yaitu 36,99% tahun 1993, menjadi 32,96% tahun 2003, dan diusulkan menjadi 44,97% tahun 2007 namun menurun menjadi 17,99% tahun 2015. Penurunan alokasi peruntukan non kawasan kehutanan tersebut diduga karena otoritas kehutanan tetap bersikukuh dan tidak bergeming terhadap fakta lapangan maupun putusan MK 35, sehingga klaim penguasaan hutan sebanyak 82,47% berdasarkan Permen Kehutanan No. 529/2012. Apalagi dalam aras operasional terdapat kesulitan pelepasan kawasan hutan sebagaimana bahasan berikut.

b. Embrio perlindungan hukum penguasaan tanah melalui program IP4T

Berdasar penelusuran sejarah, telah ada kesepakatan Damang se-Kalimantan yaitu Perjanjian Damai Tumbang Anoi 1894. Salah satu pasal dalam kesepakatan kongres yaitu mengenai rujukan penyelesaian sengketa tanah adalah denda adat dalam peminjaman bekas ladang hutan perawan, kerusakan *Pahewan*, *Karamat*, *Rutas* dan *Tajahan*, perbedaan batas (bekas) garapan, pembagian warisan, dan beragam hak panggul, *sapindang*, *attas handel*, *tatas ikan*, rintis jalutung, *tangiran*, sungai dan danau. Adanya perjanjian, memberikan bukti nyata bahwa sebelum Indonesia merdeka masyarakat Dayak telah memiliki sebuah tatanan dan kesepakatan hukum adat.

Kegiatan Identifikasi Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) sesungguhnya merupakan media untuk mengintegrasikan antara hak pemanfaatan dan penguasaan MHA dalam tata ruang sejalan dengan pengukuhan kawasan hutan, agar masyarakat tidak tercerabut dari akarnya serta visualisasi kehadiran negara, sehingga dapat meminimalisir konflik kepentingan. Output kegiatan IP4T berupa peta penguasaan tanah secara *de facto* seyogyanya dapat diakui oleh semua pihak. Namun, output IP4T belum dapat ditindaklanjuti dengan pengakuan secara formal oleh otoritas pertanahan karena belum ada pengakuan otoritas kehutanan.

Adanya pemetaan IP4T merupakan cikal bakal negara hadir guna mengakui hak pemilikan/penguasaan tanah MHA. Pemetaan IP4T Tahun 2015 dilakukan oleh Tim IP4T Kawasan Hutan berdasar Keputusan Gubernur Kalteng No. 188.44/264/2015, sedang Sekretariat Tim IP4T berdasar Keputusan Kakanwil BPN Provinsi No. 12/KEP-400.14.62/V/2015. Pelaksanaan IP4T dimaksud belum selesai sampai akhir tahun 2015. Hingga Agustus 2016, dari target IP4T sebanyak 9.300 bidang pada 14 kab./kota terealisasi pelaksanaan kegiatan fisik sebanyak 6989 bidang (75 %). Penyelesaian IP4T dapat dikelompokkan menjadi: a) Tidak melaksanakan (2 kab.); b) Penyelesaian sampai pada tahap penyuluhan (1 kab.); c) Penyelesaian sampai tahap pengolahan data dan analisis IP4T (6 kab.); dan d) Penyelesaian sampai pembahasan Tim Provinsi (5 kab/kota). Dari lima kab./kota yang sampai dibahas Tim IP4T Provinsi, per-Agustus 2016 hanya IP4T di Kota Palangka Raya (1.007 bidang atau 10,83 %) dengan realisasi fisik selesai sampai tahap akhir. Tahap akhir dimaksud berupa penyerahan Rekomendasi Hasil Pembahasan Tim IP4T Provinsi kepada Kakanwil BPN Provinsi, selanjutnya diusulkan pelepasan kawasan hutan ke KLHK cq. Dirjen Planologi. Terhadap usulan tersebut belum ada realisasi penyelesaian oleh otoritas kehutanan sampai dengan saat penelitian ini dilakukan.

Berdasarkan uraian di atas, kendati komunitas (termasuk individu) masyarakat Dayak faktanya telah mengatur penguasaan dan penggunaan tanah adat sejak lama, tetapi kepemilikan secara formal belum (dapat) didaftarkan oleh otoritas pertanahan. Kalaupun ada pensertipikatan, kepemilikannya beralih menjadi individu dan prosedurnya melalui penetapan hak atas tanah negara.

2. Pengakuan obyek tanah ulayat di Baduy dalam peta dasar pendaftaran

a. Masyarakat Baduy dan penggarapan tanah

Masyarakat Baduy yang oleh Departemen Sosial disebut masyarakat terasing, dipandang sebagai suku bangsa yang hidup di daerah terpencil. Wilayah Baduy masuk dalam Desa Kanekes, Kec. Leuwidamar, Kab. Lebak, Banten dan terdapat tiga kelompok wilayah yaitu: *tangtu*, *panamping*, dan *dangka*. Wilayah *tangtu* dan *panamping* berada di Desa Kanekes, sedang *dangka* berada di luar Desa Kanekes.

Sistem pemerintahan ditangani oleh *Jaro Warega* (Kepala Desa) disamping sistem pemerintahan adat yang dipimpin oleh *Puun* (*Cikeusik*, *Cibeo* dan *Cikertawana*). Dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh: (a) *Girang Seurat* (sekretaris/pemangku adat dan juga bertugas mengurus *huma serang* (ladang bersama); (b) *Tangkesan* (dukun kepala); (c) *Baresan* (petugas keamanan kampung); dan (d) *Jaro* (pelaksana harian urusan pemerintahan *kapuunan*). Terdapat empat jabatan *jaro*, yakni *jaro tangtu*, *jaro dangka*, *jaro tanggungan*, dan *jaro pamarentah*. *Jaro dangka* bertugas menjaga, mengurus, dan memelihara tanah titipan leluhur yang berada di dalam dan di luar Desa Kanekes.

Berdasarkan penggunaan/pemanfaatan tanahnya terdapat tanah larangan dan *huma*. Tanah larangan untuk keperluan suci yaitu Sasaka Domas merupakan hutan lindung di Gunung Pamuntuan dan tanah yang tidak boleh digarap berupa hutan tua atau hutan lindung (*leuweung kolot* atau *leuweung larangan*) terletak di hulu dan anak sungai serta puncak dan lereng gunung. Sedang tanah untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dengan kegiatan *ngahuma* (berladang) yaitu: (a) *huma tuladan*, untuk keperluan upacara – seperti *huma serang* – di daerah *panamping*; (b) *huma serang* yaitu *huma* adat milik bersama; (c) *huma puun*, ladang yang digarap para *puun*; (d) *huma tangtu*, disediakan untuk keperluan penduduk *tangtu*; dan (e) *huma panamping* untuk keperluan penduduk *panamping*.

Penguasaan tanah oleh MHA bersifat komunal karena merupakan tanah leluhur. Kepemilikan yang bersifat 'pribadi' masing-masing keluarga dikenal pada *huma tangtu* dan *huma panamping*. Dalam hal ini, milik tidak berarti hak kepunyaan, melainkan hak penggarapan secara pribadi. Individu (dan keluarga) bukanlah pemilik, namun tanah adalah milik *karuhun* yang pengaturannya dilakukan oleh *puun*. Setiap keluarga wajib memiliki ladang yang diusahakan sendiri oleh keluarga. Bidang tanah yang dikuasai oleh satu keluarga setelah mendapat persetujuan secara adat diberi tanda batas dengan menanami pohon *hanjuang* yang berderet di sudut-sudut lokasi bidang tanah. Adakalanya peladang tidak memanfaatkan dan membiarkan tanahnya bero untuk masa tanam berikutnya atau hak garapnya dialihkan kepada kakak atau adik atau masyarakat yang tidak memiliki ladang dengan imbalan menyerahkan sebagian hasil panen kepada pemilik. Untuk dapat menghidupi keluarga, dilakukan dengan cara menyewa (*ngadon*) atau membayar dengan padi setelah panen, dari tanah milik peladang kaya (*nuboga taneuh*). Adanya sistem ladang berpindah-pindah, berpotensi terjadi tumpang tindih garapan antar keluarga.

Tanah dengan kepemilikan komunal pada suatu ketika berubah menjadi semacam hak garap individu terjadi di Baduy Luar. Peristiwa itu terjadi tahun 1930 (jaman klasiran), dimana

semua tanah diukur dan dibagi-bagikan dalam blok-blok (sistem *ngeblok*) atas permintaan kolonial Belanda guna memperbaiki sistem pajak tanah. Saat klasiran itu pula dilakukan penentuan kembali batas-batas Desa Kanekes.

b. Bentuk Formal Pengakuan Obyek Tanah Ulayat

Cikal-bakal pengakuan tanah ulayat MHA Baduy dengan Keputusan Gub. Jawa Barat No. 203/B.V/Pem/SK/1968 tentang Penetapan Status Hutan “Larangan” Desa Kanekes Daerah Baduy sebagai “Hutan Lindung Mutlak” dalam Kawasan Hak Ulayat Adat Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya perlindungan diatur dalam Perda Kab. Lebak No. 13/1990 tentang Pembinaan dan Pengembangan Lembaga Adat Masyarakat Baduy serta Perda No. 32/2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy.

Upaya perlindungan menurut Perda dilakukan melalui kegiatan penetapan batas desa (Pasal 6) dan batas alam (Pasal 7), dan hasil pengukuran diploting pada Peta Dasar Pendaftaran Tanah dengan mencantumkan suatu tanda kartografi (Pasal 3). Batas-batas Hak Ulayat yang lebih detail dan telah diukur ditetapkan dengan Keputusan Bupati (Pasal 8). Tindak lanjutnya telah ada Keputusan Bupati Lebak No. 590/Kep.233/Huk/2002 tentang Penetapan Batas-batas Detail Tanah Ulayat Masyarakat Adat Baduy di Desa Kanekes, Kecamatan Leuwidamar, Kabupaten Lebak.

Guna menghindari perselisihan dan kesimpangsiuran dari kepentingan perorangan maka ulayat dimaksud tidak boleh disertipatkan (Pasal 11). Padahal pendaftaran tanah ulayat melalui sertipikat hak bersama bukan hal baru, dan tidak ada yang melarang. Tanah ulayat MHA merupakan salah satu objek PTSL (Sumardjono, Maria S.W, 2022).

3. Pengakuan hak ulayat dalam sertipikat di Sumatera Barat

a. Ulayat: Yurisdiksi terkait *Sako* dan *Pusoko* sebagai warisan leluhur

Kata “ulayat” pada MHA di Sumatera Barat digunakan untuk membedakan wilayah kekuasaan (*yurisdiksi*) (Sumardjono, 2020) sebuah nagari, suku atau kaum. Kekuasaan sebagai harta warisan tidak berwujud merupakan suatu kebesaran, *title* atau *sako*. Sedang wilayah (teritorial) sebagai harta warisan berwujud merupakan obyek kekuasaan disebut *pusoko*. Dalam konsep *sako* (kekuasaan) tidak berarti masyarakat menguasai dan menduduki obyek (*pusoko*) secara nyata, namun ‘menguasai’ secara abstrak dengan klaim batas kekuasaan melalui simbol-simbol alam. Hakekat kewenangan menguasai berisi kewajiban sosial dengan tanggung jawab mengurus dan mengelola kepentingan publik, ditugaskan kepada pemimpin adat yaitu KAN (Kerapatan Adat Nagari) atau Rajo, Penghulu, dan Mamak Kepala Waris. Dalam konsep ini, wilayah (tanah ulayat) merupakan *pusako* milik *basamo* (komunal) yang tidak terpisahkan dan tidak dapat dibagi-bagi, namun setiap anggota dapat menggunakan selama untuk memenuhi kehidupan.

Merujuk Perda Provinsi Sumatera Barat No. 16/2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, terdapat ulayat nagari, ulayat *rajo*, ulayat suku, dan ulayat kaum. Tanah ulayat nagari, suku, dan kaum sama-sama merupakan kepemilikan *basamo*, namun berbeda yurisdiksi dan pengelolaannya. Ulayat nagari pada daerah darat (*dareh*) dikelola oleh KAN

sedang ulayat rajo untuk daerah *rantau* dikelola oleh *Rajo*. Namun, ulayat *rajo* di Kabupaten Dharmasraya dan Kabupaten Pasaman dikuasai oleh anggota/kerabat pewaris *rajo* dikelola oleh laki-laki tertua. Ulayat suku merupakan kepemilikan *basamo* oleh hanya anggota suku tertentu, dikelola *mamak kepala suku*. Ulayat kaum merupakan kepemilikan *basamo* anggota kaum tertentu, dengan status *ganggam bauntuak pagang bamansiang* oleh anggota satu kaum, dikelola oleh *Mamak Kepala Waris (MKW)*.

b. Pensertipikatan tanah ulayat Nagari dan ulayat Rajo melalui pemberian hak

Ulayat Nagari atau Rajo dapat dimohon masyarakat dengan syarat mengisi adat selanjutnya dibuat dokumen pelepasan. Dokumen pelepasan dalam bentuk Surat Keputusan Kerapatan Adat Nagari (SK KAN) untuk ulayat nagari atau Surat Pernyataan Pemberian Hak Tanah Ulayat Rajo oleh 'Pucuk Adat' untuk ulayat Rajo. Dokumen tersebut digunakan sebagai syarat permohonan pensertipikatan. Bentuk pelepasan ini dapat dimaknai sebagai bentuk pelepasan hak atau pelimpahan pemilikan. Berdasarkan ketentuan UUPA, Nagari sebagai persekutuan hukum masyarakat adat mempunyai hak menguasai yang identik dengan tanah negara, bukan hak kepemilikan sehingga SK KAN atau Surat Pernyataan Pemberian Hak Tanah Ulayat Rajo merupakan dokumen pengalihan hak penguasaan. Sebagai imbalan menerima pengalihan hak penguasaan, wajib membayar '*adat diisi limbago dituang*' (semacam *reknisi*) dipersamakan dengan nilai ganti kerugian. Dengan ganti rugi ini berarti mengakui hak keperdataan tanah ulayat. Namun, dokumen pelepasan hak menyimpang dari ketentuan pasal 131 PMNA/KBPN No. 3/1997, yang dibuat oleh Kepala Kantor Pertanahan, atau Camat, atau Notaris, atau Lembaga Pertanahan dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dalam hal SK KAN atau Surat Pernyataan Pemberian Hak Tanah Ulayat Rajo dimaknai sebagai surat pelimpahan hak kepemilikan, seharusnya pensertipikatan melalui konversi sebagaimana pensertipikatan tanah ulayat kaum.

c. Pensertipikatan tanah ulayat kaum melalui konversi

Berbeda dengan pendaftaran ulayat nagari/rajo, untuk ulayat kaum disertipikatkan menjadi HM melalui konversi dan beragam subyek hak. Untuk itu bahasan berikut difokuskan mengenai masalah konversi tanah kaum menjadi HM, dilanjutkan pembahasan masalah subyek haknya.

Pertama, masalah konversi tanah ulayat kaum menjadi hak milik. Pelaksanaan konversi dimaksud diduga didasarkan pada Surat Edaran dari Kakanwil tahun 1992 yang memerintahkan kepada kepala kantor setempat agar tanah ulayat yang didaftarkan oleh perorangan diproses melalui penegasan hak. Adanya perintah penegasan hak, dapat ditafsirkan bahwa otoritas pertanahan mengakui tanah ulayat sebagai jenis hak lama. Hanya saja pelaksanaan konversi (penegasan) tanah kaum menjadi HM, tidak sejalan dengan UUPA. Berdasarkan Pasal VI Bagian Kedua Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, *ganggam bauntuik* dipersamakan atau mirip dengan HP sehingga diamanatkan dikonversi menjadi HP. Dalam hal ini, tidak ada penjelasan HP dimaksud di atas tanah apa serta siapa subyeknya. Dengan asumsi tanah ulayat merupakan hak menguasai negara (identik dengan tanah negara), maka dapat

ditafsirkan bahwa HP hasil konversi tersebut berada di atas tanah negara. Dengan demikian, pensertifikatannya melalui konversi kiranya sudah sesuai karena tanah ulayat kaum merupakan hak lama, namun konversi atau mengubah status tanahnya yang tidak setara. Tanah ulayat kaum sesungguhnya kepunyaan (keperdataan) oleh masyarakat (komunitas) anggota kaum secara komunal, sedangkan masing-masing anggota kaum secara individu (keluarga inti) diberikan hak pemakaian yang disebut *ganggam bauntuik* atas ulayat kaum. Dengan analogi tersebut, konversi hak pemakaian (*ganggam bauntuik*) kepada masing-masing individu (keluarga inti) yang diamanatkan UUPA dipandang wajar (konversi haknya setara), hanya saja masih menyisakan masalah yaitu kenapa HP hasil konversi menjadi HP atas tanah negara. Jika HP hasil konversi berada di atas tanah negara, dapat ditafsirkan kepemilikan (keperdataan) oleh komunitas kaum menjadi hilang, beralih menjadi tanah negara. Beralihnya tanah ulayat menjadi tanah negara inilah yang diduga tidak diinginkan oleh MHA setempat dan dijamin otoritas pertanahan. Oleh karena itu, pensertifikatan tanah ulayat kaum dilakukan melalui konversi dengan status tanah HM.

Sesungguhnya masyarakat (komunitas) kaum dapat dibedakan menjadi: a) sebuah persekutuan hukum, dan b) masyarakat sebagai individu. Sebagai sebuah persekutuan hukum, kaum merupakan persekutuan (komunitas) masyarakat adat yang memiliki aset tanah ulayat bersifat komunal. Subyek kepemilikan ulayat kaum adalah komunitas kaum itu sendiri. Sedangkan hak pemakaian (*ganggam bauntuik*) oleh individu anggota persekutuan. Dalam konteks hukum pertanahan, dapat ditafsirkan bahwa ulayat dapat diberikan dengan suatu hak atas tanah primer dan dapat dilekati dengan hak sekunder. Dengan analogi ini, konversi tanah ulayat tidak akan mengakibatkan kepemilikan beralih, sekaligus tidak memutuskan hubungan keperdataannya. Untuk itu, perlu dibuat kebijakan agar konversi ulayat kaum dengan cara: a) konversi hak primer dengan subyek persekutuan (komunal) kaum, sekaligus b) konversi *ganggam bauntuik* menjadi hak sekunder (HP/HGB) di atas hak primer dengan subyek individu anggota kaum.

Kedua, pensertifikatan tanah kaum menjadi milik perorangan (atau bersama). Dalam realitas pensertifikatan tanah kaum, terdapat variasi pola penulisan subyek hak pada sertipikat yaitu: 1) Nama dan kedudukan sebagai MKW; 2) Nama, kedudukan dan nama seluruh anggota; 3) Nama seluruh anggota kaum; dan 4) Satu nama yaitu nama laki-laki atau nama perempuan. Terhadap variasi pola penulisan subyek tersebut dapat dijelaskan sebagaimana bahasan berikut.

- (1) Penulisan nama dan kedudukan (pola 1) dapat dilaksanakan dengan mengacu tatalaksana pensertifikatan tanah wakaf yaitu mencatat nama pengelola tanah wakaf yaitu *Nazhir*, namun *Nazhir* bukanlah pemilik tanah wakaf. Penulisan subyek hak kepemilikan hasil konversi tanah kaum perlu diatur dengan mengadopsi ketentuan tersebut.
- (2) Penulisan nama MKW dan nama seluruh anggota kaum (pola 2) atau nama seluruh anggota kaum (pola 3) atau ditulis satu nama (pola 4), dapat ditafsirkan bahwa subyek hak adalah nama-nama yang tercantum pada sertipikat. Dengan demikian

dalam konversi sekaligus terjadi peralihan kepemilikan dari milik komunal oleh kaum menjadi milik pribadi (seorang) atau milik bersama. Demikian juga dengan melihat riwayat kepemilikan pada buku tanah, dokumen *ranji* dan subyeknya laki-laki (pola 4) dapat diduga pensertifikatannya melalui konversi disertai peralihan kepemilikan karena pewarisan dengan menggunakan hukum waris *nasab* (Islam). Menurut hukum waris adat (*sabab*), ulayat kaum termasuk pusako tinggi bukan milik pewaris (*mamak*) tetapi *milik basamo*. Pusako tinggi bukan harta pewaris, bukan hak milik *mamak*, namun merupakan hak pemakaian.

Berdasarkan bahasan di atas, pensertifikatan tanah ulayat kaum melalui proses konversi sudah sesuai dengan UUPA, namun substansi konversinya yang perlu diluruskan. Dalam (tanah) ulayat kaum hakekatnya terdapat subyek kepemilikan hak primer oleh komunitas kaum, serta terdapat juga subyek hak pemakaian oleh individu (atau keluarga inti) yang bersifat sekunder karena berada di atas hak primer. Agar proses konversinya tidak mengakibatkan beralihnya kepemilikan dan mengubah status tanah yang setara, maka perlu memperhatikan secara seksama masalah subyek hak dan jenis hubungan hukum dari tanah ulayat secara teliti dan benar serta sesuai kenyataan di lapangan.

4. Pensertifikatan tanah *Druwe* desa di Bali menjadi hak milik desa Pakraman

a. Warisan budaya desa Pakraman dan tanah *Druwe* Desa

Pengaturan tanah adat oleh komunitas adat di Bali sudah ada sejak lama. *Desa Pakraman* dan tanah *druwe desa*, sebagai warisan merupakan kekayaan budaya. Agar warisan budaya ini tidak semakin tergerus perlu pengelolaan secara proaktif. Sebagai upaya memperkuat keberadaan warisan budaya tanah *druwe desa* tersebut telah terbit Perda *Desa Pakraman*. Keberadaan tanah *druwe desa* sangat terkait dengan fungsi keagamaan dapat diamati dari kewajiban "*ngayahang*" sebagai imbalan atas tanah yang diberikan kepada *krama*. Kewajiban dimaksud dapat berupa *ayah-ayahan* atau *pawedalan* terhadap *Parahyangan* dan *Palemahan*.

Tanah *Druwe Desa* mengandung hak kepunyaan para *krama secara komunal* serta mempunyai kewajiban mengelola dan mengatur, pemeliharaan dan penggunaannya. Melalui tanah *druwe desa* terjadi hubungan yang saling memberi dan saling menerima antara *desa pakraman* dengan *krama*. *Desa Pakraman* wajib menjamin kelangsungan hidup dan kebutuhan sosial atau ekonomi *krama* dengan cara memberikan hak garap atas tanah *druwe desa*. Sebagai imbalan atas pemberian ini maka *krama* wajib *ngayah* kepada *desa pakraman*. Hubungan resiprokal ini merupakan sarana untuk menjaga kelestarian warisan budaya *desa pakraman* dan tanah *druwe desa*.

b. Pengakuan kepemilikan melalui konversi hak lama

Konstitusi sudah memfatwakan keberadaan MHA (Sumardjono, 2020), tentu juga termasuk keberadaan komunitas *desa pakraman* di Bali termasuk kepemilikan tanah *druwe desa*. Tanah *druwe desa* berfungsi sebagai tempat tinggal, mencari makan dan sarana pelestarian keajegan eksistensi *desa pakraman*. UUPA mengakui hak ulayat dengan syarat

tertentu dan belum diatur secara khusus. Secara *de facto* tanah *druwe desa* sampai dengan saat ini masih eksis, hanya perlu dibawa ke dalam pengaturan hukum nasional. Tanah *druwe desa* merupakan hak tanah adat lama yang sudah terindividualisasi, tidak dimaksudkan untuk dialihkan menjadi milik *krama* secara perorangan, namun tetap menjadi milik *desa pakraman*, sehingga dapat didaftarkan melalui konversi hak-hak lama. Dalam hal tanah *druwe desa* dikonversi menjadi hak milik, tidak menyebabkan hilangnya sifat hak ulayat, sifat komunal tetap melekat pada HM.

Hakekat konversi UUPA adalah mengubah status tanah *druwe desa* menjadi status HM. Sesuai dengan arti kata *druwe* yaitu *gelah* atau milik, maka tanah *druwe desa* merupakan kepemilikan secara komunal oleh *desa pakraman*. Oleh karena saat UUPA diundangkan, *desa pakraman* belum ditunjuk sebagai subyek HM sehingga belum dapat (tertunda) pendaftarannya. Pendaftaran tanah *druwe desa* baru dapat dilakukan setelah penunjukan subyek HM yaitu Pura berdasarkan Keputusan MDN No. SK.556/DJA/1986 dan *Desa Pakraman* berdasarkan Kepmen ATR/KBPN No. 276/KEP-19.2/X/2017. Hanya saja terdapat beberapa catatan penting saat pensertipikatan tanah *druwe desa* melalui PTSL yaitu: 1) lokasinya cenderung sporadis diduga karena mengutamakan target jumlah (kuantitas) sertipikat; 2) obyek penerbitan sertipikat berdasarkan bidang-bidang tanah penguasaan tanah oleh *krama*. Bidang tanah dengan subyek sama (yaitu *desa pakraman*), obyek berhimpitan dan status hak milik sama diterbitkan beberapa sertipikat berdasarkan bidang-bidang penguasaan oleh *krama*; dan 3) penulisan subyek hak (*desa pakraman*) dalam sertipikat tidak seragam. Variasi penulisan subyek hak yaitu: (1) ditulis nama *krama* (penggarap) diikuti kata: “*KRAMA PENGAREP*” serta nama dan kedudukan *desa pakraman* untuk tanah *pekarangan desa*; (2) ditulis nama *desa pakraman* dan kedudukan *desa pakraman* untuk tanah *ayahan desa*, dan (3) ditulis: “nama Pura dan nama *desa pakraman*” untuk tanah Pura.

Dalam upaya tetap menuju pada kepastian kepemilikan, semestinya dalam penerbitan sertipikat tetap berdasarkan fakta hukum kepemilikan oleh *desa pakraman*. Dalam hal ini, dalam sertipikat ditulis nama dan kedudukan *desa pakraman* atau nama pura diikuti nama *desa pakraman*. Agar penguasaan tanah oleh *krama* juga mempunyai kepastian, maka selain diterbitkan sertipikat HM, perlu juga (sekaligus) diterbitkan hak lain di atas HM *Desa Pakraman*. Misalnya diterbitkan HP di atas HM *desa pakraman* untuk tanah *ayahan desa* atau HGB di atas HM untuk tanah *pekarangan desa*, sesuai jenis penggunaannya. Dalam rangka akselerasi PTSL perlu ada trobosan dengan membuat peraturan perundangan yang mengatur antara lain:

- (1) Penerbitan sertipikat HM (induk/primer) dengan subyek *desa pakraman*, sekaligus penerbitan sertipikat HP/HGB dengan subyek *krama*, sebagai hak sekunder di atas HM *desa pakraman*.
- (2) Pengaturan alas hak penerbitan hak sekunder dapat dilakukan dengan akta di bawah tangan, pengecualian dari Pasal 23 PP No. 24/1997. Kemungkinan ini dilakukan mencontoh penyederhanaan proses perubahan hak tertentu (Kepmeneg

Agraria/KBPN No. 15/1997, sehingga pesertipikatan dilaksanakan dengan satu langkah antara penerbitan hak primer sekaligus penerbitan hak sekundernya.

Penutup

Tanah adat sebagai warisan budaya yang berwujud, sekaligus bagian dari sebuah institusi sosial merupakan satu kesatuan komunitas yang tidak terpisahkan. Agar budaya dan lembaganya tetap eksis, maka kepemilikan tanah dapat dilakukan oleh *MHA* secara komunal, sedangkan penguasaan dan pemanfaatan bidang-bidang tanah dapat diberikan kepada anggota komunitas sesuai maksud, tujuan dan peruntukannya. Dengan berpedoman pada UUPA, sesungguhnya tanah-tanah adat dapat dianalogikan sebagai hak lama sehingga konversinya sudah terjadi saat diundangkan UUPA. Kesungguhan pengakuan dan perlindungan tanah adat perlu dikonkritkan melalui pengadministrasian formal agar keberadaannya memenuhi unsur-unsur utama kepastian hak yaitu subyek/pemegang hak, obyek hak (letak dan batas), serta apa jenis hubungan hukum dengan beberapa catatan.

Pertama, subyek hak (komunal) merupakan pihak yang berkepentingan sebagai persekutuan hukum dari komunitas adat. Terdapat perbedaan antara kepemilikan komunal dan kepemilikan kolektif (bersama). Kepemilikan komunal merupakan kepemilikan oleh kelompok/komunitas adat yang hidup bersama dalam suatu wilayah (adat) baik geneologis dan/atau territorial, dengan hubungan timbal balik yang intensif dan teratur. Semua anggota komunitas adat dapat mengakses tanah adat secara terbuka (setelah memberitahukan kepada pemimpin adat). Jika ada anggota adat ke luar dari komunitas adat, maka tidak dapat menuntut bagian dari kepemilikan komunal, karena kepemilikan bersifat umum (*commons*), tidak terpisahkan dan tidak terbagi-bagi. Dalam kepemilikan bersama (kolektif) berdasar perikatan sementara, bagian kepemilikan tanah dapat dipisahkan sesuai besar/kecil modal perolehan. Dalam hal komunitas adat belum ditunjuk sebagai subyek hak, kiranya dapat mengacu pada teknis pencatatan nama Nazhir pada sertipikat tanah wakaf. Untuk itu, diperlukan kebijakan yang memungkinkan nama pengelola tanah adat dapat dicatatkan dalam sertipikat, walaupun nama dimaksud tidak sebagai subyek hak.

Kedua, dengan mengacu pasal 4 UUPA maka tanah (permukaan bumi) dapat sebagai obyek pendaftaran hak (Pasal 19 UPA). Adanya peluang pendaftaran kepemilikan secara formal, perlu lebih dahulu dipastikan batas dan letaknya secara *kontradiktur delimitasi* baru pelaksanaan pengukurannya secara kadastral. *Ketiga*, dalam hak ulayat terdapat hubungan hukum berdimensi publik sekaligus perdata serta hubungan terkait penggunaan/pemanfaatan. Kepemilikan tanah adat adalah oleh komunitas adat secara komunal yang tidak terbagi dan terpisahkan. Kepemilikan tersebut diarahkan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan oleh anggota komunitas secara pribadi (keluarga). Dengan mengacu kebijakan pembebanan hak dengan hak atas tanah lainnya (Pasal: 23, 37 dan 41 UUPA), maka terhadap tanah adat yang sudah ditegaskan hak primernya dengan subyek komunitas adat, di atasnya dapat dibebani dengan hak sekunder (HGB atau HP) yang subyeknya anggota individu-individu komunitas. Subyek pengguna/pemanfaat secara fisik

tidak mempunyai hubungan kebendaan secara pribadi, tetapi hanya memakai dan memanfaatkan tanah milik komunal. Sejalan dengan penerapan azas sederhana (Pasal 2 PP No. 24/1997), kiranya perlu dibuat kebijakan dalam penerbitan hak kepemilikan komunal (hak primer) sekaligus penerbitan hak sekunder di atas hak milik komunal secara bersamaan, dan kebijakan yang tidak mewajibkan adanya Akta PPAT (sebagaimana diatur dalam Pasal 23 PP No. 24 Tahun 1997).

Keempat, bentuk perlindungan kepemilikan tanah adat dilakukan dengan pengakuan dan registrasi. Dalam pensertipikatan tanah adat tidak serta merta akan menghasilkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang baik atau tidak ajaib yang langsung dapat menyelesaikan sengketa atau terbebas dari konflik, tetapi pensertipikatan merupakan sarana atau alat untuk membantu mengadministrasikan bidang-bidang tanah untuk berbagai keperluan. Manfaat pendaftarannya yaitu adanya jaminan kepastian/keamanan bagi subyek kepemilikan (MHA secara komunal) dan subyek pemakai tanah. Skema pengakuan (dalam arti *declaratoir*) dan perlindungan formal (hukum-administrasi) melalui pendaftaran hak dan diterbitkan sertipikat mengacu pada ketentuan-ketentuan konversi UUPA serta merujuk putusan MK No. 35/PUU/X/2012. Agar konversi tidak mengubah bentuk hubungan hukum dari subyek hak kepemilikan komunal dan subyek hak pemakaian oleh individu, maka perlu dilakukan adjudikasi secara teliti berdasarkan riwayat perolehan dari aspek yuridis (alas hak), juga (utamanya) kajian sosiologis-empiris.

Sebagai penghujung tulisan, maka dalam upaya merealisasikan amanat Pasal 19 UUPA diperlukan antara lain:

1. Pendaftaran tanah adat dilakukan melalui proses konversi karena dalam UUPA, konsep tanah adat hanya digunakan sebagai konsep HMN dan tanah adat tidak serta merta menjadi HMN tetapi berada di bawah HMN.
2. Adanya perbedaan dalam menafsirkan aturan maupun terbatasnya petunjuk teknis pendaftaran tanah adat membuat keniscayaan dalam mewujudkan kepastian hukum kepemilikan seluruh bidang tanah, potensi terjadi kesalahan administrasi dalam produk (sertipikat) dan MHA merasa tidak mendapatkan perhatian yang cukup dari Negara.
3. Adanya peluang pendaftaran tanah ulayat/adat dengan tetap mengupayakan pencermatan antara lain: 1) dalam menentukan subyek hak kepemilikan dan subyek hak pemakai tanah adat, 2) dimensi bentuk hubungan hukum kepemilikan dan pemakaian, dan 3) batas-batas bidang yang menggunakan batas alam atau batas abstrak.

Daftar pustaka

- Aspriani, D. A. O. (2013). Status Kepemilikan Tanah Druwe Desa di Bali (Doctoral dissertation, Brawijaya University).
- Guntur, .I. G. Widowati, Dyah Ayu, Luthfi, Ahmad Nashih. (2014). *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Penguasaan Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Adat*.
- Lisma, S. V. (2014). *Tinjauan Pelaksanaan Peraturan Gubernur Kalteng Nomor 13/2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah di Kecamatan Bukit Batu, Kota Palangkaraya* [Skripsi]. Universitas Palangkaraya.
- Loupatty, P. I., Sembiring, J., & Luthfi, A. N. (2019). Keragaman Sistem Hukum Pertanahan Lokal Terhadap Pendaftaran Tanah Studi Pelaksanaan PTSL di Ohoi Ngabub dan Ohoi Sathean, Provinsi Maluku. *Tunas Agraria*, 2(2), 1-21.
- Maunati, Y. (2004). *Identitas Dayak Komudifikasi dan Politik Kebudayaan*. LkiS.
- Nugraha, S., Guntur, I. G. N., & Kistiyah, S. (2020). Penolakan Masyarakat Adat Limau Manis Kota Padang Terhadap Pendaftaran Tanah. *Tunas Agraria*, 3(2). <https://doi.org/10.31292/jta.v3i2.106>.
- Rai, I. K. S. A., Mujiburohman, D. A., & Mujiati, M. (2022). Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Hak Komunal Desa Adat di Alapsari, Buleleng, Bali. *Publikauma: Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 10(1), 19-29.
- Rachman, N. F., & Siscawati, M. (2014). Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas pekar nomor 35/PUU-X/2012. *Suplemen Wacana*, 33(XVI).
- Sugianto, B. (2017). Pendaftaran tanah adat untuk mendapat kepastian hukum di Kabupaten Kepahiang. *Jurnal Panorama Hukum*, 2(2), 131-148.
- Sudantra, I. K. (2018). Implikasi Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 Terhadap Kedudukan Tanah Milik Desa Pakraman. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7(4), 546-564.
- Sumardjono, M. S. (2020). *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*. Fakultas Hukum UGM.
- Sumardjono, M. S. (2022). Menuntaskan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Hambatan dan Alternatif Jalan Keluarnya. *Seminar Nasional Memperingati Hari Agraria Dan Tata Ruang Nasional 62 Tahun UUPA*.
- Sumardjono, M. S. W. (2022). *Pengaturan Pertanahan Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Antara Dua Pilihan*. Fakultas Hukum UGM.
- Tjilik Riwut. (2007). *Kalimantan membangun: alam dan kebudayaan*. NR Publishing.
- Vidawati, T. (2009). *Peranan Kepala Adat Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah (Studi Kasus pada Suku Dayak Tobak Desa Tebang Benua Kec. Tayan Hilir Kab. Sanggau Kalimantan Barat)*. Universitas Diponegoro.

- Warman, K., & Andora, H. (2014). Pola Hubungan Hukum dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 26(3), 366-381.
- Wiguna, M. O. C. (2016). Pengaruh Eksistensi Masyarakat Hukum Adat Terhadap Penguasaan Tanah Prabumian Berdasarkan Konsepsi Komunalistik Religius di Bali. *Jurnal Hukum Novelty*, 7(2), 182-195.