

Quo Vadis Penatausahaan Tanah Ulayat di Indonesia: Studi Komparasi dengan Sistem Pendaftaran Tanah Ulayat di Ethiopia

Quo Vadis Administration of Ulayat Land in Indonesia: A Comparative Study with the Ulayat Land Registration System in Ethiopia

Berlian Widya Tama,^{1*} Putu Ratna Indriyani Manik¹

¹ Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Jalan Sosio Yustisia, Yogyakarta, Indonesia

*Corresponding Author: berlian.widyatama@gmail.com

Submitted: October 27, 2023 | Accepted: January 25, 2023 | Publish: May 2, 2024

Abstract: Local norms and customs have an impact on the laws in Indonesia regarding the ownership of customary land by customary law communities (MHA). Even though the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia recognizes the rights of indigenous peoples, the existing regulations lack legal certainty due to overlapping laws and regulations. The diversity of culture and relatively old society in Ethiopia make it relevant to compare regulations in Indonesia. Data collection was carried out through a library study using secondary legal data sources as the main reference base. The statutory-regulatory approach (*statuta approach*), contextual approach (*conceptual approach*), and comparative approach (*comparative approach*) are used to examine the issue of customary land administration in Indonesia. Then the findings and data analysis will be presented in a qualitative, descriptive manner. Indonesia and Ethiopia, which have similar legal codification systems and a diversity of customs, make it easier for Indonesia to adopt Ethiopia's efforts to prosper and fulfill the interests of its MHA through continuous codification with each other in order to create legal certainty.

Keywords: Ulayat Administration, Registration Land, Ethiopia

Abstrak: Hukum di Indonesia mengenai kepemilikan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat (MHA) dipengaruhi oleh norma dan adat istiadat setempat. Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakui hak-hak masyarakat adat, namun peraturan yang ada kurang memiliki kepastian hukum karena adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan. Keberagaman budaya dan masyarakat yang terhitung cukup tua di Ethiopia menjadikan relevan untuk membandingkan peraturan di Indonesia. Pengambilan data dilakukan melalui studi pustaka (*library research*) dengan menggunakan sumber data hukum sekunder sebagai landasan rujukan utama. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan untuk menelaah isu penatausahaan tanah ulayat di Indonesia. Kemudian, temuan dan analisis data akan disajikan secara deskriptif kualitatif. Indonesia dan Ethiopia yang memiliki kesamaan sistem kodifikasi hukum dan keberagaman adat istiadat, memudahkan Indonesia untuk mengadopsi upaya Ethiopia dalam menyejahterakan serta memenuhi kepentingan MHAnya melalui kodifikasi yang berkesinambungan satu sama lainnya agar tercipta kepastian hukum.

Kata Kunci: Penatausahaan Ulayat, Pendaftaran Tanah, Ethiopia



Pendahuluan

Kepemilikan komunal merujuk pada kondisi suatu masyarakat yang mendapatkan perlindungan dan hak eksklusif komunal untuk memiliki, mengatur, dan/atau menggunakan sumber daya secara publik, termasuk di dalamnya tanah pertanian, peternakan, hutan, perairan, hingga irigasi (Andersen, 2011). Kepemilikan tanah atau tenurial tidak bisa dipisahkan dari *bundle of rights* yang terdiri dari *right to own* (hak untuk memiliki), *right to use* (hak untuk menggunakan), dan *right to transfer* (hak untuk mengalihkan). Dalam konteks kepemilikan komunal oleh masyarakat hukum adat (MHA), hukum yang berlaku dipengaruhi oleh hukum dan kebiasaan adat di masyarakat tersebut. Umumnya, pemerintahan suatu negara berusaha mengakomodasi kebutuhan MHA dalam bentuk peraturan khusus mengenai tanah, kehutanan, dan lain sebagainya. Dalam konteks hak asasi manusia secara internasional, MHA dinyatakan memiliki hak primordial atas tanah dalam penguasaan mereka sebagaimana tercantum dalam *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007*, the *ILO's Conventions 107 dan 160 on Indigenous and Tribal Populations* (Marschke, 2007). Karakteristik umum yang dimiliki oleh MHA adalah hubungan erat mereka dengan tanah dan lingkungan sekitar, yang sering kali menjadi pembeda posisi sosial, spiritual, dan kultural antara satu komunitas dengan komunitas lainnya. Terpenuhi atau tidaknya hak kolektif MHA juga dapat mempengaruhi kondisi ekonomi dan dependensi budaya mereka dengan tanah leluhur.

Pengakuan terkait eksistensi dan hak-hak masyarakat adat di Indonesia pada dasarnya sudah tercermin dalam beberapa peraturan di Indonesia, salah satunya adalah Pasal 18 Bayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memberikan pengakuan kesatuan MHA beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, pengakuan yang sama juga diberikan secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 (Permen ATR/BPN 18/2019) meskipun belum terdapat penjelasan lebih lanjut terkait hak-hak yang diakui. Selain pengakuan, Pemerintah juga beberapa kali mengeluarkan beberapa regulasi terkait penatausahaan tanah ulayat sebagai bentuk lebih lanjut pengakuan ulayat dan hak haknya khususnya tanah dalam memberikan kepastian hukum diantaranya melalui Permen ATR/BPN 18/2019.

Pendaftaran tanah pada dasarnya merupakan hal yang esensial mengingat acapkali menjadi sumber permasalahan sengketa tanah ulayat di Indonesia sehingga tanah-tanah ulayat tersebut selain akan diakui dengan syarat-syarat tertentu juga perlu didaftarkan (W. D. Juniawan *et.al.*, 2022). Terlebih lagi, beberapa tahun lalu Presiden Jokowi menjadikan sertifikasi tanah sebagai bagian dari kebijakan rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015 - 2019 dan RPJMN tahun 2020 - 2024 dan sebagai indikator dari pencapaian pembangunan negara (W. D. Juniawan *et.al.*, 2022. Atas hal tersebut pula, pemerintah terus menggalakkan program sertifikasi tanah dengan Program Pendaftaran

Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang menargetkan sekitar 52,12 juta hektar tanah untuk disertifikasi dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi pemilik tanah serta mengurangi sengketa lahan di masyarakat, di mana salah satu konflik yang sering terjadi adalah terkait kepemilikan tanah adat/ulayat.

Lebih lanjut, tanah ulayat sendiri menjadi salah satu objek dalam pendaftaran tanah melalui PTSL sebagaimana tercantum dalam Permen Agraria/Kepala BPN No. 06 Tahun 2018, meskipun pada dasarnya hal ini tidak sesuai dengan UUPA serta PP Nomor 24 Tahun 1997 yang tidak menjadikan tanah ulayat sebagai objek pendaftaran tanah (W. D. Juniawan *et al.*, 2022). Meskipun terdapat regulasi dan program PTSL, penatausahaan tanah ulayat mengalami banyak hambatan dalam implementasinya. Tidak semua masyarakat adat mendukung dan bersedia untuk melakukan pendaftaran tanah atas tanah ulayat mereka mengingat setiap masyarakat adat memiliki ketentuan-ketentuan hukum tersendiri atas tanah ulayatnya. Beberapa dari mereka memilih menolak untuk melakukan pendaftaran tanah ulayat dengan alasan tertentu, misalnya, masyarakat adat Limau Manis yang menolak program PTSL karena menganggap program pendaftaran tanah atau PTSL merupakan bentuk dukungan untuk mewujudkan privatisasi tanah ulayat dan beberapa alasan lainnya (Nugraha, *et al.*, 2020). Hal ini tentunya menjadi salah satu tantangan besar pemerintah sendiri terkait kepastian hukum dari mekanisme penatausahaan tanah ulayat di Indonesia yang ada saat ini.

Dalam perkembangan terkait penatausahaan tanah ulayat, telah ada beberapa penelitian sebelumnya yang telah dilakukan diantaranya adalah penelitian yang dilakukan oleh I Gusti Nyoman Guntur (2023) yang menganalisis variasi bentuk-bentuk dan cara pengakuan terhadap tanah ulayat di Indonesia dan Rikardo Simarmata (2021) tentang penyelenggaraan pendaftaran tanah ulayat yang dihubungkan dengan dua tujuan dari UUPA dan diperlukan adanya pengetahuan mengenai *best practice* pengaturan pendaftaran dan kepemilikan tanah ulayat agar tercipta kepastian hukum. Kemudian, penelitian M. Sofyan Pulungan (2023) tentang sejarah perkembangan tanah ulayat di Indonesia beserta permasalahannya dan cara untuk mengatasinya serta penelitian oleh Damianus Krismantoro (2022) mengenai hubungan antara hukum negara dengan hukum adat dalam sektor hukum agraria dan pertanahan serta kesesuaian praktiknya terhadap falsafah hukum pertanahan nasional.

Sistem hukum di Ethiopia memiliki persamaan dengan di Indonesia, yaitu *civil law*, di mana peraturan perundang-undangan terkodifikasi dan menjadi dasar pertimbangan pengambilan keputusan oleh pemerintah maupun pengadilan. Perbedaan signifikan dalam sistem penatausahaan dan pendaftaran tanah ulayat antara Indonesia dan Ethiopia terletak pada regulasi terkait pengakuan MHA dalam hal kepemilikan tanah komunal. Ethiopia menjunjung tinggi kebiasaan MHA dan mengadopsi sistemnya ke dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan Indonesia mengakui hak MHA secara bersyarat sebagaimana tercantum pada UUPA. Selanjutnya, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi serta pengaturan penatausahaan tanah ulayat di Indonesia dan Ethiopia untuk menjadi pertimbangan dalam menyusun strategi menghadapi pluralisme hukum adat

sehingga dapat mengakomodasi kepentingan MHA di Indonesia. Selain unggul secara kodifikasi, pengaturan tanah ulayat di Ethiopia telah mengakomodasi kebutuhan MHA Ethiopia atas adat yang berkeberlanjutan, khususnya terkait kepemilikan komunal tanah ulayat. Penelitian ini juga menggunakan beberapa dari hasil penelitian terkait ragam pendaftaran tanah pengakuan tanah ulayat dengan mengambil 5 daerah yaitu Nusa Tenggara Timur, Bali, Maluku, dan Sumatera Utara.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif sehingga penelitian ini menganalisis norma atau ketentuan hukum yang ada, membahasnya secara sistematis, menganalisis hubungan antara norma yang ada, dan mengkaji permasalahan atau hambatan yang ada di dalam *status quo*. Pengambilan data dilakukan melalui studi pustaka (*library research*) dengan menggunakan sumber data hukum sekunder sebagai landasan rujukan utama yang terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder berkaitan dengan isu yang diangkat sebagai bahan penelitian. Adapun bahan penelitian hukum primer yang digunakan adalah UUD NRI Tahun 1945, UUPA, serta peraturan perundang-undangan lainnya, sementara itu hasil penelitian, jurnal, buku, dan artikel terkait pengaturan serta penerapan penatausahaan tanah ulayat di Indonesia dan Ethiopia.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan terkait untuk menganalisis ketentuan yang ada dengan peraturan yang berlaku dalam penatausahaan tanah ulayat di Indonesia dan Ethiopia melalui studi pustaka (*library research*) buku, artikel, dan berita dengan *keyword*: Penatausahaan, pendaftaran, tanah ulayat, kepemilikan komunal, masyarakat hukum adat. Pendekatan lain yang digunakan Penulis adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan dengan cara menggabungkan konsep konsep praktis yang terdapat bahan hukum sehingga dapat ditelusuri serta ditemukan makna dari konsep tersebut. Penelaahan dilakukan dengan membandingkan sumber hukum terkait pengakuan, pencatatan, dan pendaftaran tanah ulayat di Indonesia dan Ethiopia yang mempengaruhi hak, kewajiban, dan hubungan hukum antara MHA dengan kepemilikannya atas tanah ulayat secara komunal. Selain itu, pendekatan komparatif (*comparative approach*) juga digunakan untuk menelaah isu yang diangkat melalui perbandingan sistem hukum antar negara, yang dalam hal ini Penulis membandingkan pengaturan serta penerapan penatausahaan ulayat di Indonesia dengan sistem pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia (Nasution, 2008). Perbandingan sistem hukum yang akan dilakukan dalam penelitian ini akan terbatas pada peraturan perundang-undangan penatausahaan tanah ulayat di Indonesia, yaitu UUD NRI Tahun 1945, UUPA, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dan Peraturan Pemerintah, serta peraturan perundang-undangan pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia, yaitu Civil Code Ethiopia dan FDRE 1995.

Seluruh data ini akan dikumpulkan dan dianalisis melalui pemaparan secara deskriptif kualitatif untuk menggambarkan, menganalisis, dan mengkaji kondisi, isu serta pendapat

yang sedang berkembang. Sebagai pembahasan awal, Penulis menggambarkan sistem pengaturan regulasi, kemudian implementasi dan permasalahan di *status quo* dan dilanjutkan dengan menganalisis serta mengkaji dengan pendekatan yang dipilih digunakan untuk analisis dalam menjawab masing-masing rumusan masalah. Analisis data akan dimulai dari hal yang bersifat umum menuju kesimpulan yang bersifat khusus berdasarkan pada aturan-aturan logika yang diterima.

Hasil dan Pembahasan

Pengaturan dan Implementasi Pendaftaran Tanah Ulayat di Indonesia

Pada dasarnya salah satu tujuan pendaftaran tanah itu merupakan bentuk pemberian kepastian hukum tentang penguasaan dan pemilikan suatu bidang tanah. Dalam proses pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh Pasal 19 UUPA, terdapat perubahan signifikan ketika Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 tahun 1961 mengenai Pendaftaran Tanah dikeluarkan untuk memperkuat landasan hukumnya. Pasal 19 ayat (1) UUPA menjadi landasan hukum utama yang mengatur pendaftaran tanah di Indonesia, dengan implisit menyatakan bahwa peraturan-peraturan terkait pendaftaran tanah akan diatur oleh Peraturan Pemerintah (Made, 2019). Selanjutnya peraturan ini mengalami perkembangan dan penyempurnaan yang signifikan dengan dikeluarkannya PP Nomor 24 tahun 1997 (PP 24/1997) tentang Pendaftaran Tanah yang dianggap sebagai langkah baru karena peraturan pemerintah sebelumnya dianggap kurang mampu memberikan landasan hukum yang kuat (Nugraha *et.al*, 2020). Pasal 9 ayat (1) PP 24/1997 secara jelas mengidentifikasi objek pendaftaran tanah yang mencakup berbagai jenis hak atas tanah, yang pendaftaran objek ini berdasarkan pada Pasal 16 ayat (1) UUPA, sehingga tanah ulayat tidak termasuk objek pendaftaran tanah. Sementara itu, jika ketentuan mengenai pendaftaran tanah ulayat hanya diatur dalam peraturan daerah, maka kemungkinan besar landasan hukumnya akan menjadi lemah sehingga menjadi salah satu permasalahan hukum yang perlu diperhatikan dalam merumuskan landasan hukum suatu peraturan (Made, 2019).

Kemudian, dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 (Permen ATR/BPN 9/2015) yang kemudian digantikan oleh Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 (Permen ATR/BPN 10/2016). Sejatinya, kedua regulasi ini memperkenalkan konsep hak komunal yang diakui melalui pemberian surat keputusan dan sertifikat yang bertujuan untuk menyamakan pengertian dengan hak ulayat. Namun, perubahan peraturan ini tidak sepenuhnya sesuai dengan terminologi yang masih digunakan oleh Kementerian ATR/BPN, yang masih menggunakan istilah 'tanah komunal' dan 'hak komunal'. Hasil implementasi keduanya pun menghasilkan dua produk akhir yang berbeda. Produk pertama adalah sertifikat hak milik, sementara yang kedua adalah surat keputusan menteri yang mengakui dan menegaskan hak komunal (Simarmata, 2021). Selain melalui skema tersebut, pendaftaran tanah ulayat juga berlangsung melalui Program Tata Lahan dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Program PTSL merupakan upaya pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan untuk pertama kalinya. Sebelumnya, ada Program Nasional Agraria (PRONA) yang berbeda konsep, karena PRONA mengakui bahwa tidak semua bidang tanah dapat diterbitkan sertifikat berdasarkan aspek hukumnya. Pemerintah telah memberikan program pendaftaran tanah kepada masyarakat sebagai bagian dari sembilan program kerja yang dikenal dengan nawa cita yang bertujuan untuk mendukung pelaksanaan reforma agraria (La'bi, *et al.*, 2021). PTSL dimulai dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan PTSL (Permen ATR/BPN 35/2016) yang mencabut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (Permen ATR/BPN 4/2015) serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Percepatan Program Operasi Nasional Agraria Melalui Perlindungan Sistem Tanah (Permen ATR/BPN 28/2016). Keputusan untuk menggantikan Program Operasi Nasional Agraria ini dilakukan karena kesadaran bahwa kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum atas hak tanah perlu dipenuhi dengan lebih cepat (La'bi *et al.*, 2021).

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengenai Percepatan Pelaksanaan PTSL telah mengalami beberapa perubahan dari Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Kantor Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan PTS Permen (Permen ATR/BPN 12/2017), menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 (Permen ATR/BPN 6/2018). Perubahan-perubahan dalam regulasi ini dilakukan untuk meningkatkan substansi atau materi yang sesuai dengan ketentuan hukum terkait pendaftaran tanah dan masalah pertanahan lainnya. Lebih lanjut, Pelaksanaan Program Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) juga dihadapkan pada beberapa hambatan dalam hal peraturan karena PTSL tidak dapat sepenuhnya mengacu pada Permen ATR/BPN 35/2016, yang kini telah digantikan oleh Permen ATR/BPN 6/2018 (La'bi *et al.*, 2021).

Jika melihat bagian dasar hukum, kedua regulasi tersebut memang tidak mencantumkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah MHA dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (Permen ATR/BPN 10/2016). Padahal, Permen ATR/BPN 10/2016 telah memberikan panduan yang rinci mengenai proses penerbitan sertifikat hak tanah komunal MHA (La'bi *al.*, 2021). Disamping itu, Pasal 3 ayat (2) Permen ATR/BPN 6/2018 juga menegaskan bahwa tanah ulayat adalah objek pendaftaran tanah meskipun tidak bisa dicatatkan dan sertifikatnya diterbitkan melalui PTSL. Hal ini mengindikasikan bahwa Kluster 1 PTSL (bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi ketentuan Permen ATR/BPN 6/2018) tidak dapat diterapkan di daerah-daerah yang masih menjunjung tinggi tradisi hukum adat mereka. Secara keseluruhan, tampak bahwa Kementerian ATR/BPN telah menetapkan sasaran PTSL tanpa mempertimbangkan variasi dan keragaman di berbagai daerah yang masih memegang teguh hukum adat mereka (Nugraha, *et al.*, 2020). Meskipun UUPA mengakui relevansi hukum adat di berbagai wilayah,

Kementerian ATR/BPN tampaknya ingin mempercepat penerbitan sertifikat atas seluruh tanah di Indonesia dengan tanpa mempertimbangkan keragaman ini.

Kebijakan sertifikasi hak komunal berakhir dengan diterbitkannya Permen ATR/BPN 18/2019 yang isinya mengembalikan kebijakan sebelumnya, yaitu hanya mencatatkan tanah ulayat dalam daftar tanah tanpa memberikan sertifikat hak (Simarmata, 2021). Selain dikeluarkannya Permen ATR/BPN 18/2019, juga dikeluarkan Surat Edaran Direktur Jenderal tahun 2020 terkait pengaturan mengenai tata usaha tanah ulayat dimana keduanya juga memiliki aspek penting dalam pengaturan tanah ulayat. Hal ini disebabkan karena kedua regulasi tersebut memfokuskan pada kepastian hukum sebagai tujuan utama dalam proses tata usaha tanah ulayat yang dalam hal ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan setelah menerima permohonan yang diajukan oleh pihak terkait. Permohonan ini biasanya mengikuti pengakuan resmi dari pemerintah daerah yang mengakui kelompok sebagai MHA. Lebih lanjut, Surat Edaran Direktur Jenderal tahun 2020 memperluas pandangan ini dengan memungkinkan inisiasi berbagai langkah, seperti pembuatan garis batas tanah, pemberian Nomor Identifikasi Sementara, dan pemberian atribut yang menunjukkan indikasi adanya tanah ulayat, bahkan jika belum ada produk hukum daerah yang mengatur pengakuan resmi (Simarmata, 2021).

Sementara itu, dalam Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/BPN 18/2019 dirinci bahwa hak ulayat kesatuan-kesatuan masyarakat ulayat adalah wewenang bagi MHA untuk mengelola dan memanfaatkan tanah ulayat sesuai dengan nilai-nilai dan hukum adat yang berlaku (Salam, 2023). Mereka juga memperoleh kekuasaan bersama untuk mengatur penggunaan tanah di wilayah mereka masing-masing. Lebih lanjut, pendaftaran tanah ulayat dilakukan berdasarkan penetapan pengakuan dan perlindungan MHA (Pasal 3 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019).

Hal ini berarti bahwa penatausahaan hak ulayat atas tanah didasarkan atas penetapan pengakuan, sebagai dasar penguasaan hak ulayat atas tanah tersebut mendapatkan perlindungan hukum (Pasal 5 Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2019). Sementara, proses pengakuan masyarakat di Indonesia itu bersyarat dan memerlukan proses yang panjang sehingga dalam hal ini tentunya akan menimbulkan keengganan masyarakat adat dalam melakukan ini. Lebih lanjut, pasca diakui pun belum bisa menjawab permasalahan yang dihadapi oleh MHA.

Disisi lain, beberapa MHA di Indonesia memilih untuk mempertahankan aturan-aturan adat tradisional terkait kepemilikan tanah ketika diminta untuk melakukan pendaftaran tanah atau mengikuti PTSL, mengingat terdapat keberagaman pengaturan lokal tanah ulayat ini di setiap daerah maupun masyarakat adat. Berdasarkan beberapa temuan tersebut, Penulis mencoba meringkas implementasi dan perbedaan respon penatausahaan tanah ulayat oleh MHA di beberapa daerah di Indonesia yang Penulis peroleh dari beberapa penelitian sebelumnya.

Tabel 1. Respon Masyarakat Adat Terhadap Pendaftaran Tanah Ulayat

Nama Daerah	Respon terhadap Pendaftaran Tanah		Keterangan
	Menerima	Menolak	
Limau Manis		✓	PTSL dianggap bentuk privatisasi tanah ulayat
Ohio (Desa) Sathean	✓		hukum tanah ulayat memperbolehkan penguasaan serta kepemilikan tanah yang bersifat individual
Ohio (Desa) Ngabub Maluku		✓	tunduk terhadap sistem hukum pertanahan lokal
Kabupaten Ende, NTT		✓	Khawatir tanah adat berpindah tangan dan masyarakat tidak tunduk aturan adat
Bali	✓		Penatausahaan tanah melalui tiga metode yaitu pengadministrasian hak milik desa adat, pengadministrasian hak milik pura, dan pengadministrasian hak milik atas nama perorangan.

Sumber : diolah Penulis dari penelitian oleh Nugraha, *et al.*, (2020), Priska Irvine Loupatty, *et al.*, (2019), Hendrikus Haipon (2021), Rikardo Simarmata, *et al.*, (2021), dan Ismail, *et al.*, (2021).

1. Pendaftaran Tanah Ulayat Limau Manis

Berdasarkan hasil penelitian S. Nugraha, *et al.*, (2020), di Minangkabau, tepatnya di daerah Limau Manis, memiliki mekanisme pendaftaran tanah ulayat yang berbeda sesuai dengan jenis tanah yang dibagi. Masyarakat Adat disana membagi tanah menjadi dua jenis yaitu tanah *pusako* tinggi dan tanah *pusako* rendah. Kedua jenis tanah ini memiliki sistem kepemilikan serta pewarisan yang berbeda dimana tanah *pusako* tinggi bersifat dimiliki secara komunal akan diwariskan secara terus menerus kepada garis keturunan ibu, sedangkan kepemilikan tanah *pusako* rendah bersifat pribadi, yang nantinya diwariskan kepada anak keturunannya. Lebih lanjut, tanah *pusako* tinggi dilarang untuk diperjualbelikan dan hanya boleh untuk digadaikan apabila memang butuh atau sedang dalam keadaan mendesak. Pendaftaran tanah *pusako* sendiri wajib melampirkan ranji atau silsilah keturunan dengan menunjukkan nama anggota empat generasi dari suatu kaum. Dalam hal ini, pendaftaran tanah hanya dapat dilakukan dengan persetujuan seluruh anggota kaum karena tanah *pusako* yang bersifat komunal (Nugraha *et al.*, 2020).

Lebih lanjut, terdapat istilah *ganggam bauntuak* dalam masyarakat Minangkabau yaitu konsep penyerahan kewenangan untuk menggunakan serta memanfaatkan suatu bidang tanah *pusako* tinggi kepada perorangan yang merupakan anggota dari kaum. Mengenai

mekanisme pendaftaran tanah *ganggam bauntuak* menggunakan bukti tertulis berupa bentuk Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan kaum yang dicap dan ditandatangani oleh penghulu suku serta dibuat pada saat akan mendaftarkan bidang tanah. Munculnya formulir Surat Pernyataan Kesepakatan/Persetujuan Kaum (pernyataan bahwa seluruh anggota kaum sepakat menyerahkan bidang tanah untuk didaftarkan) oleh Kantor Wilayah BPN Sumatera Barat ini menjadi kekhawatiran sendiri karena akan menimbulkan kepunahan dari tanah *pusako* tinggi. Lebih lanjut, menurut laporan dalam penelitian yang sama, pimpinan adat merasa mekanisme ini merupakan perbuatan keliru terhadap tanah *pusako* tinggi (Nugraha *et al.*, 2020). Tidak diizinkannya pendaftaran tanah oleh pemimpin adat Limau Manis ini menjadi tantangan yang besar untuk pemerintah. Terlebih lagi, pimpinan adat menganggap program pendaftaran tanah atau PTSL merupakan bentuk dukungan untuk mewujudkan privatisasi tanah ulayat sehingga mereka menolak keras untuk melakukan pendaftaran tanah.

2. pendaftaran Tanah Ulayat di Ohio Sathean dan Ohoi Ngabub Maluku

Sebagaimana penelitian Priska Irvine Loupatty, *et al.* (2019), pendaftaran tanah melalui program PTSL di Maluku tepatnya berada di suku Ohio Sathean dan Ohoi Ngabub memiliki perbedaan yang sangat jauh. Kegiatan pendaftaran tanah atau program PTSL diizinkan untuk masyarakat Ohoi Sathean karena tidak terdapat permasalahan berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan bidang-bidang tanah di dalam *petuanan* Ohoi Sathean. Selain itu, hukum tanah ulayat mereka memperbolehkan penguasaan serta kepemilikan tanah yang bersifat individual yang dalam hal ini memudahkan Kantor Pertanahan dalam melakukan pendaftaran tanah. Namun, berdasarkan penelitian yang sama, adanya kepemilikan individu dalam masyarakat Ohoi Sathean ini justru memperkuat kepemilikan tanah individual, tetapi kepemilikan serta penguasaannya serta pemanfaatan masih menganut hukum adat yang berlaku disana. Berbeda dengan perangkat Ohoi Sathean, Perangkat Adatnya belum mengizinkan pelaksanaan kegiatan PTSL atau kegiatan pendaftaran tanah lainnya karena konsep penguasaan tanah secara pribadi di atas kepemilikan bersama (komunal) seluruh masyarakat adat Ohoi Ngabub. Lebih lanjut, Para Perangkat Adat masih menganut pedoman hukum yang sudah berlaku secara turun temurun bahwa pemilikan tanah di Ohoi Ngabub merupakan pemilikan tanah secara komunal sehingga belum mengizinkan pemilikan tanah secara individu oleh masing-masing masyarakat adat Ohoi Ngabub. Disamping itu, terdapat fakta bahwa tidak pernah terdapat sengketa terkait penguasaan ataupun pemilikan tanah ini karena masyarakatnya yang menjunjung serta taat kepada pedoman hukum *Larwul Ngabal* (Loupatty *et al.*, 2019).

Penguasaan dan pemilikan tanah oleh masyarakat adat Ohoi Sathean bergantung pada izin yang diberikan oleh Kepala Marga dan Tuan Tanah. Mayoritas bidang tanah di wilayah Ohoi Sathean sudah memiliki sertifikat hak milik, yang dapat dilihat dari jumlah sertifikat yang telah diterbitkan di wilayah tersebut. Dalam hal pemindahan kepemilikan tanah, masyarakat adat Ohoi Ngabub dilarang menjual tanah yang mereka tempati kepada pihak lain, bahkan sesama anggota masyarakat adat Ohoi Ngabub. Peralihan kepemilikan tanah hanya diperbolehkan melalui proses pewarisan. Sistem penguasaan tanah ini, di mana individu

hanya diperbolehkan menguasai tanah tanpa kepemilikan penuh, telah berjalan tanpa masalah karena setiap bidang tanah memiliki batas yang jelas. Adanya respon negatif dari Ohoi Ngabub disebabkan oleh pemberlakuan sistem hukum pertanahan lokal oleh masyarakat sejak lama (Loupatty, *et al.*, 2019).

3. Pendaftaran Tanah Ulayat di Kabupaten Ende, NTT

Berdasarkan penelitian oleh Hendrikus Haipon (2021), tanah yang berada di luar kota Ende adalah tanah ulayat yang masih dijaga oleh komunitas adat. Pemimpin dari komunitas adat di kabupaten Ende yang disebut dengan “Mosalaki” mempunyai kedudukan tinggi secara sosial serta pada keadaan tertentu memiliki kewenangan untuk menentukan dapat tidaknya dilakukan sertifikasi tanah-tanah ulayat. Dalam melakukan pendaftaran tanah, Petugas Kantor Pertanahan melakukan pemetaan dan penandaan batas-batas tanah agar dapat tercatat secara resmi dalam peta pendaftaran Kantor Pertanahan. Selain itu, proses ini juga mencatat identitas Mosalaki yang bertanggung jawab atas tanah tersebut, mengingat jika ada sertifikasi tanah, hal tersebut hanya dapat dilakukan dengan persetujuan dari Mosalaki, dan penggunaan serta pemanfaatan tanah yang telah disertifikasi harus tetap mengikuti aturan adat yang berlaku (Haipon, 2021). Masyarakat yang ingin menjual atau menggadaikan tanah, mereka harus mendapatkan izin terlebih dahulu dari kepala suku, Mosalaki agar Mosalaki turut mengawasi dan mengatur setiap *fai wazu ana azo* di suku Kebirangga tidak dapat mentransfer kepemilikan tanah kepada orang lain. Tanah dianggap sebagai warisan leluhur dan merupakan pesan berharga dari mereka, yang menuntut agar tanah tersebut tidak dijual dengan alasan apapun. Adat dan kesatuan suku akan terancam jika tanah dijual, dan mereka takut akan kutukan leluhur atau *embu mamo* dan tanah *watu* yang akan menimpa jika tanah dijual. Tanah yang diperoleh juga tidak boleh dijual, dialihkan maupun dijadikan jaminan di Bank, kecuali bagi pemegang sertifikat tanah, mereka harus meminta ijin ke Mosalaki untuk menggadaikan tanah atau menjaminkan tanah tersebut dengan alasan modal usaha, memenuhi kebutuhan hidup (Haipon, 2021).

Menurut penelitian yang sama, dalam pelaksanaan PTSL, banyak MHA di Mosalaki menolak untuk mendaftarkan tanah ulayat mereka. Mereka khawatir bahwa dengan memiliki sertifikat tanah, tanah tersebut dapat berpindah tangan kepada orang lain, atau para penggarap yang sudah diberi sertifikat tidak akan lagi mengikuti aturan adat. Perpindahan kepemilikan tanah yang tidak tercatat dalam administrasi adat dapat memicu konflik terkait penggunaan dan pemanfaatan tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan adat di Mosalaki yang menyatakan bahwa jika penggarap tidak aktif menggunakan tanah atau berada di luar lokasi tanah, maka tanah tersebut akan kembali menjadi milik Mosalaki (Adinugroho, 2023).

4. Pendaftaran Tanah Ulayat di Bali

Berdasarkan Penelitian Rikardo Simarmata, dkk (2021) dalam buku “Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W. Sumardjono”, proses pengadministrasian tanah ulayat di provinsi Bali pada praktiknya dikerjakan melalui tiga metode yaitu pengadministrasian hak milik desa adat, hak milik pura, dan hak milik atas nama perorangan.

Metode pertama dipakai oleh masyarakat sejak tahun 2018. Dalam hal itu, subjek pemegang hak atas tanah adalah desa adat mengingat terdapat SK Menteri ATR/ BPN tahun 2017, yang kemudian diganti dan disesuaikan dengan. Pada tahun Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat. Adanya dua ketentuan tersebut menjadikan desa adat atau desa Pakraman dapat menjadi pemegang hak milik atas tanah, meskipun terkait hak yang didaftarkan masih mengikuti pada model atau metode hak milik perorangan sesuai pasal 20 UUPA. Lebih lanjut, kepemilikan tanah oleh desa adat disini tidak mengabaikan hak-hak perorangan tanah karena di dalam sertifikat selain tercantum pemegang hak milik yaitu desa adat juga tercantum nama pengguna/ penggarap tanah yang bersangkutan di bagian kolom penunjuk sertifikat (Ismail *et al.*, 2021). Metode pertama ini menguatkan serta menetapkan kepemilikan tanah dari desa adat sekaligus menjamin hak-hak anggota desa dalam menggunakan tanah. Kemudian, terdapat juga metode dimana subjek pemegang haknya adalah pura dalam pendaftaran tanah, sebagaimana menurut PP Nomor 38 Tahun 1963 jo. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986. Lebih lanjut, mekanisme ini menjadi salah satu alternatif dalam pengadministrasian tanah sebelum adanya pengakuan untuk desa adat. Pada praktiknya, beberapa bidang tanah termasuk pura di Bali dapat didaftarkan sebagai pemegang hak, dimana tanah tetap dimiliki oleh unit sosial pengelola pura yang berkaitan. Untuk metode ketiga yang digunakan adalah pendaftaran hak pendaftaran hak atas nama perorangan pada dasarnya merupakan mekanisme yang diperuntukkan untuk pengadministrasian tanah perorangan, bukan secara khusus untuk tanah ulayat. Berkaitan dengan hal tersebut, model ini digunakan sebagai siasat untuk keadaan dimana tanah yang bersangkutan tidak dapat didaftarkan atas nama perkumpulan adatnya atau atas nama pura (Ismail, *et. al.*, 2021).

Apabila dianalisis lebih lanjut antara pengaturan pendaftaran tanah ulayat di Indonesia dengan implementasi masyarakat adat memang belum berjalan dengan lancar. Hal ini tentunya tidak bisa lepas dari adanya keberagaman hukum masyarakat adat Permasalahan atau pluralisme hukum (Nasional dan Adat) dalam kegiatan pendaftaran tanah, terutama pada daerah yang penerapan hukum adatnya sangat kental seperti lima daerah masyarakat adat diatas. Hal itu bisa dilihat dari penolakan masyarakat atau kepala adat untuk mendaftarkan tanahnya dengan alasan takut bahwa tanah ulayat itu akan hilang, mengalami privatisasi, ataupun masyarakat tidak lagi mematuhi aturan adat. Mereka memiliki ketakutan sendiri atas kepedulian mereka untuk menjaga tanah ulayat sebagai bagian tatanan masyarakat adat. Sementara itu, Pluralisme hukum selama ini tidak terakomodir dengan baik di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, juga adanya tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan lain terkait tanah ulayat sebagai pendaftaran tanah, bahkan Permen ATR/BPN 18/2019 hanya mengatur mengenai objek tanah ulayat dalam pencatatan daftar tanah bukan pengaturan mengenai kegiatan Pendaftaran Tanah Ulayat secara *rigid*. Terlebih lagi, program PTSL yang dicanangkan pemerintah tidak sepenuhnya berhasil dan kurang implementatif mengingat objek pendaftaran tanah adalah tanah penguasaan ulayat yang rentetan proses pendaftaran tanahnya sangat panjang dan

memerlukan waktu yang lama dalam pembuktiannya. Atas hal-hal tersebut, tentunya akan menimbulkan sebuah ketidakpastian hukum dalam penerapannya.

Pengaturan dan Implementasi Pendaftaran Tanah Ulayat di Ethiopia

Ethiopia menjadi salah satu negara di Afrika Timur yang menjunjung tinggi hak-hak MHA-nya. Di bawah pemerintahan Haile Selassie dan Mengistu Hailemariam, keinginan MHA untuk menggunakan kebiasaan dan praktik lokal untuk transaksi tanah ulayat diakui. Mengacu pada yurisprudensi *Gebrehiwot v. Dubarge et al.*, Federal Supreme Court Ethiopia mewajibkan adanya registrasi tanah untuk keabsahan kontrak dan tanda kepemilikan benda tak bergerak. Perkara *a quo* diputus dengan memperhatikan Article 1723 Civil Code (Heroui 2008). Ketentuan tersebut kemudian diadaptasi oleh pengadilan tingkat pertama di daerah pedesaan (Ayano, 2018). Pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia (secara spesifik: Sertifikasi tanah ulayat) terbukti memberikan hasil yang signifikan dalam mengurangi ketidakpastian perlindungan tanah kepemilikan komunal, bahkan meningkatkan investasi yang berhubungan dengan tanah dan persediaan tanah untuk pasar penyewaan tanah (Deininger *al.*, 2011). Bahwa berdasarkan Article 43(1)(2) Konstitusi FDRE 1995, "*The people as a whole and each nation and nationality in particular have/has the right to sustainable development,*" hal ini merujuk pada hak MHA atas *communal land holding system* atau kepemilikan tanah secara bersama-sama. Melihat pada Pasal 3 UUPA, hak ulayat hanya diakui keberadaannya secara bersyarat, yaitu "sepanjang menurut kenyataannya masih ada." Bahkan pengakuan terhadap eksistensinya tidak serta merta memberikan MHA di Indonesia hak untuk memiliki tanah ulayat secara komunal karena prosesnya yang panjang dan tidak mudah.

Berbeda dengan pengaturan PTSL di Indonesia berdasarkan Permen ATR/BPN 6/2018 yang banyak menuai perlawanan dari MHA karena risiko penyelewengan implementasi dan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia dilakukan oleh suatu komite. Komite yang terdiri dari lima orang ("*Kore Shalagi Lafa*" atau *Committee of Land Survey*) dibentuk di setiap desa untuk melakukan *survey*, pengukuran dan pencatatan ukuran, lokasi, batas-batas, penggunaan, serta nama dari pemilik tiap-tiap tanah. Data yang telah tercatat, didistribusikan pada Central Bureau of Rural Land and Environmental Protection. Tugas pengukuran dan pencatatan informasi tanah melalui *Geographic Information System* dilakukan oleh konsultan lepas yang dikontrak untuk jangka waktu pendek. Pencatatan tanah komunal banyak ditemukan di bagian utara Ethiopia, antara lain di Eritrea, Tigre, Begemder-Simien, Gojjam, dan beberapa bagian dari Shoa dan Welo.

Dalam hal tanah dikuasai oleh pasangan kawin, maka sertifikat tanah akan diatasnamakan kedua pasangan dalam perkawinan. Sementara itu, tanah yang dikuasai oleh MHA *as a whole*, seperti ladang terbuka atau perkebunan, diregistrasikan sebagai "*common land*" dan dipilih satu orang perwakilan komunitas untuk menjamin komunitas MHA tersebut (Deininger, *et al.*, 2011). Pembagian kepemilikan tanah komunal didasarkan pada sistem kekerabatan MHA maupun mengikuti adat istiadat yang berlaku untuk tanah desa. Sistem yang demikian ini koheren dengan kesepakatan bahwa keluarga yang menemukan atau menguasai tanah lebih dulu adalah pemilik (Cohen, 1973). Secara umum, Ethiopia

berpartisipasi dalam proses perkembangan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kepemilikan tanah komunal. Hal ini dibuktikan dari konstitusi Ethiopia 1995 (FDRE 1995) yang meratifikasi Convention on Biological Diversity 10 Juni 1992 dan 5 April 1994. Hak bagi MHA Ethiopia untuk melakukan pengembangan dan pemanfaatan tanah ulayat terdiri dari: (a) Hak untuk mengakses sumber daya alam di wilayah domisili MHA; dan (b) Hak untuk melakukan pengembangan dan pemanfaatan tanah ulayat menurut budayanya masing-masing (Abdulah, 2007).

Mengambil contoh di Amhara dan Tigray, dua wilayah yang menjadi pionir pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia. Pendaftaran kepemilikan tanah ulayat di Amhara dilakukan melalui *joint titling household* (turun temurun untuk satu rumah tangga) melalui pemerintah dan komunitas setempat secara sistematis dengan biaya yang sangat rendah. Teknologi penatausahaannya juga sangat sederhana cenderung tradisional dengan alternatif GPS-*Geographic System Information* (GPS-GIS) menurut peraturan pemerintah. Sistem yang sangat sederhana ini juga mempengaruhi jangka waktu selesainya pengurusan pendaftaran tanah ulayat, yaitu empat sampai dengan enam bulan, bahkan mencapai dua tahun dengan menggunakan GPS-GIS (Kanji *et al.*, 2005). Sementara itu, di Tigray, Ethiopia, kepemilikan tanah didaftarkan dengan cara perwakilan (dipilih satu perwakilan untuk menjadi pemilik tanah secara tertulis) dari kelompok MHA. Pendaftaran tanah ulayat di Tigray bisa selesai dalam beberapa minggu saja menggunakan teknologi pendaftaran yang sangat sederhana yang dipercaya secara turun temurun oleh MHA (Kanji, *et al.*, 2005). Berdasarkan laporan Adenew dan Abdi (2005), Tigray merupakan bagian negara pertama yang memulai sistem pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia, diikuti dengan Amhara, Oromia, dan bagian seluruh negara bagian Selatan Ethiopia. Terdapat struktural tertentu yang bertanggung jawab atas pendaftaran tanah ulayat, salah satunya adalah *Environmental Protection Land Use and Administration Authority* (EPLAUA) yang sudah diterapkan di Amhara pada tahun 2000 dan di Tigray pada tahun 2004. Secara umum, pemerintah Ethiopia memusatkan perhatian pada perbaikan *land tenure security* atau perlindungan pendaftaran tanah yang dianggap sangat berpengaruh pada peningkatan agrikultural (Adenew dan Fayera, 2005). Di Amhara, pendaftaran tanah ulayat dianggap lebih tradisional dibanding pengaturan yang berlaku di Tigray karena kepemilikan tanah ulayat di atasnamakan kepala rumah tangga (laki-laki), yang mana sistem ini terpengaruh oleh dinamika politik yang sempat terjadi dan menyebabkan MHA Amhara sempat kehilangan kepercayaan pada pemerintahannya (Kanji *al.*, 2005). Dalam hal ini, Tigray memiliki kompetensi yang lebih baik dalam mengakomodasi kepentingan MHA. Sistem pendaftaran tanah ulayat di Tigray memihak pada MHA sehingga membentuk institusi lokal yang kuat karena pemerintahan Tigray dan kepala MHA (*kebeles*) memiliki pandangan yang sama dalam aspek dinamika sosio-politik dan histori Tigray.

Menurut Ostrom, dalam tulisannya yang berjudul *Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis*, terdapat variasi dalam menentukan subjek yang berhak atas hak milik suatu benda tetap, subjek ini dapat berupa *individuals* maupun *collectives*. Ketika *group of individuals* (sekelompok individu) membentuk organisasi atau perkumpulan

yang melekat pada mereka hak atas *'collective-choice,'* maka sistem sumber daya dan produksi atas sumber daya itu juga ikut terpengaruh, Ostrom menyatakan bahwa kepemilikan komunal atas benda tetap (*'communal property rights'*) adalah salah satunya. Kemudian, ditegaskan kembali oleh Ostrom bahwa *communal property rights*, sederhananya dapat diartikan sebagai *group property rights*. Persepsi mengenai *tragedy of the commons* cukup memberikan dampak pada pengaturan kepemilikan tanah oleh MHA di Afrika yang sempat diinvasi oleh kebiasaan negara barat (Abdulah, 2007). Kepemilikan tanah secara komunal adalah sistem kepemilikan tanah yang secara umum dilakukan oleh MHA Afrika sebelum adanya intervensi dari sistem hukum formal dari pemerintahan barat. Dewasa ini, hak komunal diatur dalam Article 40 Konstitusi Ethiopia, yang menjamin hak kolektif dari MHA di Ethiopia. Akan tetapi, terdapat potensi miskonsepsi dari 'hak komunal' sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut, bahwa disebutkan dalam Article 40(3), kepemilikan atas tanah desa dan kota, beserta segala sumber dayanya *"in the state and in the people of Ethiopia."* Adanya multitafsir dari frasa *"state"* dan *"people"* dalam Article 40(3) Konstitusi Ethiopia. Yang mana, hal ini bisa membahayakan status kepemilikan tanah ulayat yang mulanya ada pada MHA, harus dialihkan kepada negara. Tafsiran ini kemudian didukung oleh Article 5(3) FDRE Rural Land Administration dan Land Use Proclamation No. 456/2005 yang menyebutkan bahwa tanah pedesaan adalah milik negara. Namun, hal ini kemudian dipertegas melalui Article 39, yang berbunyi, *"Nations, Nationalities, and Peoples, for the purpose of this Constitution, is a group of people who have or share a large measure of a common culture or similar customs, mutual intelligibility of language, belief in a common or related identities, a common psychological make-up, and who inhabit on identifiable, predominantly contiguous territory."* Meskipun klausul tersebut tidak secara eksplisit mendefinisikan *'peoples,'* tapi dapat dikatakan bahwa frasa *peoples'* yang dimaksud adalah komunitas atau MHA dan bukan negara Ethiopia secara keseluruhan (Abdulah, 2007).

Diskursus antara pengaturan mengenai diakuinya hukum adat dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang pernah terjadi di Ethiopia terbatas pada pengaturan registrasi tanah yang dianggap terlalu seragam tidak bisa mengakomodasi pluralitas hukum adat mengenai pendaftaran tanah. Inkonsistensi pengakuan hukum adat di Ethiopia terjadi ketika sertifikat atas tanah ulayat yang dianggap telah diakui melalui hukum adat, tidak bisa menjadi bukti yang cukup di muka pengadilan sehingga dalam hal terjadi sengketa, MHA Ethiopia belum dilindungi secara penuh *legal standing*-nya. Salah satunya adalah kasus Meskerem, seorang perempuan yang tinggal di kota Batu, Oromia, peralihan tanah ulayat dipercayai telah terjadi melalui adat *handhura*, di mana mertua akan menghadiahkan properti kepada pengantin baru karena tanah tersebut merupakan *"common marital property"* atau harta bersama dari perkawinan sebelumnya sehingga secara hukum adat akan diturunkan kepada anaknya ketika sudah menikah. Namun, tidak adanya sertifikat pengalihan yang membuktikan kepemilikan tanah telah beralih, Meskerem diputuskan tidak memiliki hak atas tanah ulayat tersebut. Pengadilan setempat menyatakan bahwa tidak ada dasar hukum yang dapat mencabut hak mertua Meskerem atas tanah ulayat tersebut. Meskerem berpendapat

bahwa memiliki sertifikat tanah tidak selalu menjamin bahwa petugas pertanahan ataupun pengadilan tidak akan memanipulasi pencatatan tanah serta standar kepemilikan tanah (Ayano, 2018).

Permasalahan tersebut menjadi bukti bahwa upaya legislatif dalam menempatkan hak MHA dalam melakukan standarisasi pengaturan tanah hukum adat di sub-Sahara Afrika tidak selalu membuahkan hasil sesuai tujuan. Bahkan jika *formal law* (dalam hal ini: Civil Code) dapat diimplementasikan dengan efektif, sengketa tanah tetap mungkin akan terjadi karena perbedaan pandangan dan tafsiran aparat penegak hukum *in charge*. Hal ini membedakan peradilan Ethiopia dengan prinsip pembuktian di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1866 KUHPerdara, di mana bukti tulisan merupakan salah satu bukti absolut yang tidak terbantahkan. Jika kasus Meskereem terjadi di Indonesia, sertifikat yang menunjukkan kepemilikan Meskerem atas tanah tanpa perlu adanya sertifikat “pengalihan” dari penguasa tanah sebelumnya akan tetap memberikan Meskerem hak penuh atas tanah ulayat *a quo*. Problematika ini dikembalikan pada sistem peradilan masing-masing negara. Sementara itu, sistem pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia memiliki harmoni yang lebih baik antara MHA dan pemerintah jika dibanding dengan sistem penatausahaan tanah ulayat di Indonesia yang masih bergantung pada keputusan pemerintah. Pengakuan MHA sekaligus kepemilikan tanah ulayat yang diputuskan secara sepihak oleh pemerintah Indonesia melalui pencatatan dalam daftar tanah ulayat.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, diketahui bahwa pendaftaran tanah ulayat di Indonesia telah mengalami banyak perubahan sejak tahun 1961 sampai dengan tahun 2020. Banyaknya Peraturan Menteri dari tahun ke tahun, menyebabkan tumpang tindih dan pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lain yang berlaku terkait pendaftaran tanah ulayat di Indonesia. Hal ini mempersulit terciptanya kepastian hukum bagi warga negara Indonesia, khususnya MHA. Tidak terakomodasinya kepentingan MHA untuk mempertahankan kebiasaan dan hukum adatnya disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan pertimbangan pemerintah atas pluralitas adat istiadat di antara masyarakat Indonesia.

Mengacu pada Peraturan Menteri Nomor 19 Tahun 2019, disebutkan bahwa kepemilikan tanah ulayat harus melalui pengakuan dari kementerian. Ketentuan ini sangat sulit untuk diterapkan, mengingat terbatasnya akses MHA terhadap hukum formal. Hal serupa terjadi di Ethiopia, di mana dalam satu putusan, hakim tidak bisa mempertimbangkan pengakuan kepemilikan tanah ulayat tanpa adanya sertifikat kepemilikan. Namun, berbeda dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia, Ethiopia telah mengakui keberlakuan hukum adat dalam transaksi dan kepemilikan tanah ulayat. Bahwa berdasarkan konstitusi Ethiopia dari ratifikasi *Convention on Biological Diversity*, hak MHA untuk mengembangkan dan memanfaatkan tanah kepemilikan komunal dalam penguasaannya tidak harus melalui pendaftaran secara tertulis, namun telah didasarkan pada kepemilikan “*group of people*.” Hal ini adalah bentuk pertimbangan pemerintah Ethiopia atas minimnya MHA yang terekspos

hukum formal (dalam hal ini: *Civil Code* tentang sertifikasi tanah). Indonesia dan Ethiopia yang memiliki kesamaan sistem kodifikasi hukum dan keberagaman adat istiadat, kerap kali menghadapi permasalahan yang sama dalam memenuhi kepentingan masyarakatnya yang masih kental dengan budaya. Maka dari itu, Indonesia tentunya bisa mengadopsi upaya Ethiopia untuk menyejahterakan serta memenuhi kepentingan MHAnya melalui kodifikasi yang berkesinambungan satu sama lainnya agar tercipta kepastian hukum. Perlu menjadi catatan pula, bahwa adanya sistem pendaftaran dan kepemilikan tanah ulayat yang terkodifikasi belum tentu dapat menciptakan kesempurnaan dalam dinamika MHA, diperlukan adanya kontribusi dari tiap-tiap komponen dalam masyarakat dan pemerintah untuk dapat menghasilkan struktur hukum yang tepat.

Rekomendasi

Dari uraian tersebut, dapat direfleksikan bahwa pengaturan pendaftaran tanah ulayat di Ethiopia sudah memiliki kepastian hukum berupa konstitusi dan *Civil Code*. Yang mana, pemerintah dan legislatif Ethiopia telah menyediakan dasar hukum formal yang cukup untuk mengakui dan mengimplementasikan hukum serta kebiasaan adat di Ethiopia dalam kepemilikan tanah, khususnya tanah komunal. Pendaftaran tanah ulayat bukanlah sekadar formalitas belaka, namun dapat mempengaruhi keseimbangan kekuasaan dan kepemilikan properti dalam masyarakat. Maka dari itu, peraturan perundang-undangan Ethiopia tetap membutuhkan peningkatan partisipasi, baik oleh aparat penegak hukum maupun MHA itu sendiri untuk bisa menghormati dan menerapkan hukum yang ada, terlebih pada saat terjadi sengketa yang membutuhkan kebijakan wewenang pengadilan Ethiopia sehingga perlu untuk diteliti lebih lanjut terkait perbedaan putusan pengadilan di Indonesia dan Eropa dalam menanggapi penatausahaan dan pendaftaran tanah ulayat dengan kepemilikan komunal.

Membandingkan kondisi Indonesia dan Ethiopia, dalam situasi suatu negara yang plural memiliki tingkat pertumbuhan populasi cukup tinggi, ekspansi urban yang cepat, dan marak transaksi tanah yang dipandang sebagai ancaman bagi perlindungan tanah ulayat, pendaftaran tanah ulayat berbasis pada kebutuhan MHA akan menjadi pilihan terbaik untuk memenuhi hak sosial dan ekonomi komunitas tersebut. Sistem yang demikian ini dapat dilakukan dengan cara melindungi *existing rights* dari MHA dan memberikan keleluasaan bagi *right holders* (pemegang kekuasaan atas tanah ulayat) untuk membuat keputusan, baik secara individu atau kolektif dalam pemanfaatan hak-haknya. Indonesia dan Ethiopia menganut pada sistem hukum yang sama, yaitu pengkodifikasian hukum sehingga tidak hanya didukung oleh kondisi masyarakat, namun didorong oleh kesamaan aspek yuridis, pengadopsian sistem pendaftaran tanah ulayat Ethiopia sangat memungkinkan untuk dilakukan di Indonesia. Implementasi berkelanjutan dari desentralisasi yang transparan dan efektif secara biaya dalam penatausahaan tanah di Indonesia bisa menjadi solusi ketika mengadopsi sistem pendaftaran tanah Ethiopia.

Ucapan Terima Kasih

Penelitian ini didanai oleh Program Hibah Penelitian Mahasiswa yang diselenggarakan oleh Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2023. Terima kasih disampaikan kepada Almonika Cindy Fatika Sari M.A., atas pendampingan dan masukan kritis yang diberikan selama proses penelitian.

Daftar Pustaka

- Abdulah, M. (2007). The legal status of the communal land holding system in Ethiopia: The case of pastoral communities. *International Journal on Minority and Group Rights*, 14(1). <https://doi.org/10.1163/138548707X181566>
- Adenew, B., & Abdi, F. (2005). Research report 3 land registration in Amhara region, Ethiopia. In *International Institute for Environment and Development*.
- Adinegoro, K. R. R. (2023). Tantangan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Ende. *Widya Bhumi*, 3(1). <https://doi.org/10.31292/wb.v3i1.42>
- Andersen, K. E. (2011). Communal Tenure and the Governance of Common Property Resources in Asia - Lessons From Experiences in Selected Countries. *Land Tenure*, (April), 1-45
- La'bi, J. M. Arung, S. S. Nur, & K. Lahae. (2021). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Tanah Tongkonan. *Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum, & Pengajarannya*, 16(1), 118-131. <https://doi.org/10.26858/supremasi.v16i1.20548>
- Ayano, M. F. (2018). Rural Land Registration in Ethiopia: Myths and Realities. *Law and Society Review*, 52(4), 1060–1097. <https://doi.org/10.1111/lasr.12369>
- Cohen, J. M. (1973). Ethiopia after haile selassie the government land factor. *African Affairs*, 72(289), 365–382. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.afraf.a096409>
- Deininger, K., Ali, D. A., & Alemu, T. (2011). Impacts of land certification on tenure security, investment, and land market participation: Evidence from Ethiopia. *Land Economics*, 87(2), 312–334. <https://doi.org/10.3368/le.87.2.312>
- Haipon, H. (2021). Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ende. *Ganaya: Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 4(1), 309–325.
- Ismail, N, Simarmata, R, & Bosko. R.E. (2023). *Menelusuri Pemikiran Hukum Agraria Prof. Maria S.W. Sumardjono*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Kanji, N., Cotula, L., Hilhorst, T., Toulmin, C., & Witten, W. (2005). Can Land Registration Serve Poor and Marginalised Groups? Summary Report. *Smi*, February 2015.
- Krismantoro, D. (2022). Pengakuan Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Ulayat: Analisis Hubungan antara Hukum Nasional dan Hukum Adat. *Akselerasi: Jurnal Ilmiah Nasional*, 4(2), 21-32. <https://doi.org/10.54783/jin.v4i2.553>

- Made, O.C.W. (2019). Problematika Pengaturan Pendaftaran Tanah Adat di Bali," *Legislasi Indonesia*, 16(4), 487-498.
- Marschke, M., D. Szablowski, and P. Vandergeest. 2007. Indigenous Peoples Scoping Exercise: A Synthesis Report. Working Paper 21, Rural Poverty and Environment Working Paper Series. Ottawa: International Development Research Centre.
- Nasution, B.J. (2008). *Metode penelitian ilmu hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Nugraha, S., Guntur, I. G. N., & Kistiyah, S. (2020). Penolakan Masyarakat Adat Limau Manis Kota Padang Terhadap Pendaftaran Tanah. *Tunas Agraria*, 3(2), 40–52. <https://doi.org/10.31292/jta.v3i2.106>
- Salam, S. (2023). Penguasaan Fisik Tanah Sebagai Alat Bukti Kepemilikan Tanah Ulayat di Pengadilan. *Crepido*, 5(1), 1-14. <https://doi.org/10.14710/crepido.5.1.1-14>
- Simarmata, R. (2021). Orientasi Negara dalam Pendaftaran Tanah Adat di Indonesia. *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, 1(1), 1-35. <https://doi.org/10.54828/ijsls.2021v1n1.3>
- Pulungan, M. Sofyan. (2023). Menelaah Masa Lalu, Menata Masa Depan: Sejarah Hukum Tanah Ulayat dan Model Penanganan Konflik Sosialnya. *Jurnal Undang*, 6(1), 236-267.
- W. D. Juniawan, et. al. (2022). Tantangan Kebijakan Penataan Spasial Pada Tanah Ulayat Adat. *Development Policy and Management Review (DPMR)*, 2(2), 157-173.