

**Hakikat Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat
Dalam Sistem Agraria Nasional
(Studi Kasus Di Propinsi Sulawesi Tengah)**

Maisa

Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia

Email : maisa.unismuh1@gmail.com

Abstract

This study analyzes and discovers the nature of legal protection of indigenous peoples' rights in the national agrarian law system. This research uses Normative Law research type and Empirical Law. Sources of data obtained from the primary data and secondary data as an analysis material obtained from respondents and informants. The results showed that the legal protection of the rights of indigenous peoples required a normative synchronization effort on all legal products so that it was not contradictory to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and LoGA based on customary law. as the main norm in the formulation, enforcement and design of the national agrarian legal system. Research recommendation It is recommended that all legal products related to land tenure and ownership patterns that are contradictory to the 1945 Constitution and the LoGA are revoked and / or adjusted to customary laws that evolve in the dynamics of indigenous communities and are still valid and binding.

Kata Kunci : Culture. Legal protection

Pendahuluan

Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah masyarakat hukum Adat, oleh Van Vollenhoven disebut sebagai *bescikkingrecht*. Masyarakat hukum adat dalam hal ini berfungsi sebagai pengawas ketertiban dan keamanan penggunaan hak ulayat.¹ Namun dalam perkembangannya, pola penguasaan tanah dalam semakin hari semakin terpinggirkan akibat politik hukum pertanahan yang tidak tegas melakukan pengaturan dan perlindungan terhadap hak masyarakat adat setempat.²

Hukum adat yang semula menjadi hukum yang hidup dan mampu memberikan solusi dalam berbagai permasalahan pergaulan hidup masyarakat Indonesia, semakin hari semakin pudar eksistensinya. Saat ini, dalam kenyataan

¹ Maria Kaban, Penyelesaian Sengketa Waris Tanah Adat Pada Masyarakat Adat Karo, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.28, No.3, 2016, hlm.454

² Husen Alting, Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat (Suatu Kajian Terhadap Masyarakat Hukum Adat Ternate), Jurnal Dinamika Hukum, Vol.11, No.2011, hlm.88

empiriknya kadangkala banyak bermunculan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat adat Indonesia ketika hukum adat berhadapan dengan hukum positif.³ Hal inilah yang menjadikan konflik Agraria. Konflik agraria yang merebak adalah tanda utama dari kebutuhan untuk segera dilaksanakannya Pembaruan Agraria, karena konflik yang terjadi selalu disebabkan oleh alasan-alasan ketimpangan pemilikan, penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria atau yang disebut ketimpangan struktur agraria.⁴

Hak ulayat yang dimiliki oleh komunitas tradisional masyarakat di Kota Palu ada yang berubah status (penguasaannya) yaitu menjadi tanah Negara berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 592.2/8158/RO.Huk/Tahun1993 Tentang Pembuatan Akta Tanah dan Surat Penyerahan Hak Penguasaan atasTanah. Surat keputusan tersebut mengalihkan status tanah adat menjadi hak lain atau dikuasai oleh subjek hukum lain yang tidak berhak atau tidak ada hubungan hukum secara tradisional sebagaimana Hukum Adat Masyarakat Palu.

Peralihan status tanah adat tersebut menjadi tanah milik Negara dapat memicu atau berpotensi menimbulkan masalah hukum baru (konflik laten). Isu hukum yang terkait dengan peralihan tersebut adalah apakah yang menjadi landasan hukum Surat Keputusan Gubernur Provinsi⁵ Tengah melakukan peralihan dari hak adat (ulayat) menjadi tanah Negara. Isu hukum tersebut menjadi sangat penting untuk diteliti, terutama dasar hukum peralihan hak milik tanah adat menjadi hak lain (hak guna usaha) oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. Peralihan hak tersebut menurut hukum agraria (hukum positif) dipandang sebagai perbuatan hukum yang melanggar konstitusi (Pasal 28 angka 6) dan pelanggaran prinsip-prinsip hukum pertanahan (asas persatuan) yang harus tetap terpelihara melalui pengaturan penguasaan bidang pertanahan dan ketentuan

³ Lastuti Abubakar, Revitalisasi Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Dalam Membangun Sistem Hukum Indonesia, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.2, 2013, hlm.1

⁴ Ahyar, A.A.N dan Nevey V.A., Penegakan Hukum Konflik Agraria Yang Terkait Dengan Hak-Hak Masyarakat Adat Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/2012, Jurnal Penelitian De Jure, Vo.16, No.2, 2016, hlm.158

⁵ Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Nomor 592.2/8158/RO.Huk Tentang Pembuatan Akta Tanah dan Surat Penyerahan Hak Penguasaan Atas Tanah, Tanggal 27 Januari 1993.

perundang-undangan tentang pemanfaatan dan penguasaan atas tanah adat (hak ulayat).

Beberapa ketentuan perundang-undangan yang dilanggar yakni, UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 4 Juncto Pasal 20 yang mengacu pada filosofi hubungan hukum hak bangsa Indonesia dengan bumi adalah hak ulayat yang bukan merupakan hak milik (Sudargo Gautama, 1997:52). Selanjutnya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berkaitan dengan pendaftaran dan peralihan hak-hak atas tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 14 tahun 1975 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah Kepunyaan Bersama dan Pemilikan Bangian-Bagian Bangunan yang ada di atasnya serta penerbitan sertifikatnya. Demikian pula Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Pembebasan Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 Tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum. Ketentuan-ketentuan hukum tersebut menjadi acuan untuk menilai isi (substansi) sejauhmana keberlakuan Surat Keputusan Gubernur menjadi dasar peralihan hak atau pencabutan hak atas tanah adat di Kota Palu dan apakah masih relevan filosofi sistem hukum agraria nasional. Oleh karena, sistem hukum agraria nasional mencantumkan hukum adat (masyarakat) yang melekat hak adat masih merupakan tanah adat yang dimiliki secara kolektif oleh masyarakat sekitarnya. Bahkan, peralihan tanah adat menjadi tanah hak guna usaha yang diserahkan oleh pemerintah provinsi kepada salah satu pelaku usaha apakah merupakan pelanggaran konstitusi atau bukan. Isu hukum tersebut jika dianalisis dalam perspektif hak asasi manusia, dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM, karena hak tersebut dijamin dalam UUD NRI 1945.

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18B ayat (2) dengan tegas menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-keastuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶ Pasal tersebut menjadi landasan konstitusional bagi setiap orang/kelompok untuk

⁶ Kurnia Warman dan Hengki Andora, Pola Hubungan Hukum Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Di Sumatra Barat, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.26, No.3, 2014, hlm.367

menghormati dan menghargai hak-hak masyarakat tradisional yang masih sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Dalam kaitan itu, jika terdapat peralihan hak milik atas tanah adat (ulayat) yang dilakukan oleh seseorang atau pemerintah maka perbuatan tersebut inskonstitusional. Mengapa? karena konstitusi telah menetapkan hak-hak masyarakat adat sebagai salah satu hak asasi manusia (hak asasi kelompok) yang harus diakui dan dihargai oleh setiap orang (vide Pasal 28 I UUD NRI 1945) sehingga setiap orang, masyarakat dan pemerintah dan aparat penegak hukum seharusnya mendukung dan tidak mengabaikannya. Salah satu fakta adalah diberlakukannya Surat Keputusan Gubernur Provinsi Sulteng yang menjadi landasan peralihan tanah hak adat yang bertentangan secara nyata telah melanggar konstitusi atau ketentuan perundang-undangan dalam bidang pertanahan.

Fakta tersebut telah memunculkan pro kontra dalam masyarakat sehingga menimbulkan konflik-konflik sosial baik yang sifatnya horizontal maupun vertikal. Konflik horizontal munculnya perselisihan dikalangan warga masyarakat tentang hak-hak tanah adat yang diperoleh dari peralihan hak sedangkan di pihak lain pihak pemegang hak adat tidak bersedia menyerahkan hak-hak adat yang telah dikuasai oleh masyarakat secara turun temurun. Konflik vertikal adalah munculnya sengketa atas putusan gubernur yang digugat melalui peradilan tata usaha negara. Permasalahan tersebut memunculkan isu hukum apakah peralihan hak-hak masyarakat adat melalui keputusan gubernur provinsi Sulteng telah melanggar hak masyarakat adat sebagaimana diakui oleh konstitusi dalam konteks sistem hukum agraria nasional

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dan hukum empiris yang menganalisis ketentuan perundang-undangan bidang keagrariaan yang terkait dengan pola penguasaan dan pemilikan tanah adat di Provinsi Sulawesi Tengah. Sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder sebagai bahan analisis yang diperoleh dari responden dan informan. Teknik analisis data kualitatif (deduktif-induktif) dengan menggunakan penalaran (*legal reasoning*) dan argumentasi hukum

Pembahasan

Sebagaimana topik dalam penelitian ini adalah mengkaji Hakikat perlindungan masyarakat Adat dalam Sistem Agraria Nasional, maka dalam hasil penelitian dan pembahasan peneliti yaitu:

Bahwa komunitas masyarakat Adat Kaili sampai saat ini masih ada beserta lembaga-lembaga adatnya dan masih tumbuh dan diakui oleh masyarakat di Provinsi Sulawesi Tengah. Pengungkapan eksistensi masyarakat Adat Kaili beserta dengan hak-hak atas tanahnya tidak dapat dilepaskan dari hukum adat Kaili yang mengaturnya.

1. Sinkronisasi Norma Hukum Adat Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

Dalam teori sinkronisasi hukum, disebutkan bahwa sinkronisasi norma hukum adalah segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah atau masyarakat dalam kerangka mensinkronkan antara satu kepentingan hukum satu pihak dengan kepentingan hukum pihak lain dalam satu sistem hukum⁷. Tujuan utama yang diinginkan dalam sinkronisasi norma hukum agar satu norma dan norma hukum lain yang mengatur kepentingan hukum dengan kepentingan hukum lainnya yang diatur dalam suatu aturan hukum tidak menimbulkan kekacauan (*chaos*) dalam implementasinya. Dalam tabel berikut ini dikemukakan beberapa ketentuan UUPA yang menjadi dasar hukum dan rekonstruksi prinsip-prinsip hukum (asas-asas) yang menjadi dasar penguatan secara normatif masyarakat hukum adat sebagaimana tabel 1 berikut :

Tabel 1. Landasan Normatif Masyarakat Hukum Adat dalam Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

No.	Sumber Norma Hukum	Pasal	Isi Normatif	Ket.
1	2	3	4	5
1.	UUD NRI 1945	Pasal 18 ayat (2) dan Pasal 28 I ayat (3)	Negara Mengakui Kesatuan Masyarakat Adat	
2.	KUH Perdata	Pasal 519 dan Pasal 520	Pekarangan dan barang tidak	

⁷ Bushar Muhammad, Asas-asas Hukum Adat suatu pengantar, Balai Pustaka, Jakarta, 2013, hlm 125

		(<i>domeinverklaring</i>) ⁸	bergerak tidak dipelihara dan tidak ada pemiliknya menjadi milik Negara	
3.	<i>Argrarisch Besluit</i> tahun 1870 ⁹	Pasal 1 AB	asas bahwa Semua tanah yang tidak dibuktikan kepemilikannya menjadi tanah negara (<i>domein</i>)	
4.	UUPA 1960	Pasal 3, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 21 ayat (1) Pasal 11-13, Pasal 50 ayat (1) dan Pasal 56, Diktum IV UUPA	Pengakuan tentang eksistensi hukum adat sebagai sumber hukum tanah : sepanjang belum ada UU mengenai hak milik maka berlaku ketentuan hukum adat setempat	
5	UU No. 2/2012	Pasal 2	Pengadaan tanah untuk kepentingan umum	
6	UU No.20/ 1961 Tentang Pencabutan Hak Tanah ¹⁰		Pencabutan Terhadap hak-hak atas tanah	Pelaksanaan Pasal 18 UUPA
7	PP No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pembagian	Pasal 1 huruh c	Tanah-tanah swaprja dan bekas swaprja yang telah beralih ke negara akan dibagikan guna	

⁸ Prinsip dalam ketentuan pasal ini menurut Aminuddin Salle dalam buku Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bahwa pekarangan dan barang tidak bergerak lain yang tidak dipelihara dan tidak ada pemiliknya, adalah milik negara, Prinsip ini bertentangan dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia., Penerbit Total Media, Yogyakarta, 2007, h. 122

⁹ diundangkan dalam S.1870-118 dan berlaku di wilayah Jawa dan Madura. Selanjutnya dengan *domeinverklaring* (pernyataan *domein*) ini, dengan suatu ordonansi yang diundangkan dalam S.1875-119a diberlakukan untuk daerah pemerintahan di luar Pulau Jawa dan Madura. Dalam penjelasan Umum Pasal II ayat 2 UUPA disebutkan bahwa asas *domein* bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indoensia dan asas dari negara modern. Oleh sebab itu, asas tersebut yang tercantum dalam AB dicabut dan sistem hukum agraria nasional disesuaikan dengan perkembangan zaman dengan berdasarkan hukum adat yang bersandarkan pada hukum agama sebagaimana maksud Pasal 5 UUPA.

¹⁰ Undang-Undang ini belum pernah dicabut.

	Ganti Kerugian		kepentingan Landreform ¹¹	
8	Permendagri No.15 Tahun 1975 tentang Penetapan tafsiran besaran ganti rugi atas tanah	Pasal 6	Prinsip Musyawarah antara pemegang hak atas tanah	
9	Kepres No.55/1975/PP No. 24/1997	Pasal 24 ayat (1)	Penyederhanaan Prosedur perolehan sertifikat hak milik atas tanah. Pelaksanaan Pasal 22 UUPA bahwaha atas tanah dibuktikan dengan bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang kebenarannya dianggap cukup utk mendaftar hak	Tanah hasil Konversi hak lama
10	Kepres No.55 / 1993	Pasal 10, Pasal 15 dan Pasal 16	Musyawarah dilakukan secara langsung antara PHAT yang bersangkutan dgn instansi pemerintah	Mengganti Permendagri No. 15 Tahun 1975
11.	PP No.10 tahun 1967 Tentang Pendaftaran Tanah	Pasal 7	Pembatasan pemilikan atas tanah yang tidak diurus	
12	PP No.24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	Pasal 19	Berita acara pengesahan Data Fisik dan data Yuridis	

(Sumber : data sekunder, diolah, 2016)

Berdasarkan beberapa ketentuan tersebut dalam tabel 1 sebagai acuan dasar normatif tersebut menjadi landasan sebagai sumber hukum pengaturan tentang masyarakat adat dalam hukum positif di Indonesia.

¹¹ Alasan reformasi agraria sebagaimana dikemukakan Aminuddin Salle adalah menumpuknya penguasaan hak atas tanah pada golongan penguasa pada waktu itu yaitu raja, bangsawan, gereja dan tuan tanah sehingga tidak ada keseimbangan kepemilikan tanah.

Bahkan, beberapa ketentuan tersebut dapat dinyatakan bahwa rekonstruksi normatif tersebut berkaitan dengan kepentingan nasional yang harus dilakukan mengingat masyarakat hukum adat merupakan masyarakat mayoritas warga negara Indonesia. Penempatan posisi masyarakat adat sebagai bagian dari konstitusi dan hukum positif di Indonesia terkait dengan kepentingan hukum masyarakat adat yang tidak boleh diabaikan oleh negara. Itulah sebabnya sehingga dalam UUPA posisi hukum adat ditempatkan sebagai norma utama dalam pembentukan dan penegakan sistem hukum agraria nasional.

Salah satu isi norma sistem hukum agraria nasional adalah norma hukum adat. Norma hukum ini menjadi pendukung tegaknya sistem hukum agraria nasional dan bahkan menjadi unsur utama pola pengaturan penguasaan dan pemilikan hak-hak atas tanah di Indonesia. Artinya, tanpa norma hukum adat hukum agraria nasional menjadi kehilangan sumber norma dan kehilangan sifat keberlakuannya dalam masyarakat.

Dari beberapa daerah telah menunjukkan bahwa sistem Hukum Agraria Nasional merupakan bagian dari kumpulan norma-norma hukum adat yang telah melembaga dalam masyarakat yang mengikat warganya dan terlestarikan dari zaman dahulu sampai saat ini oleh masyarakatnya. Argumentasi dan logika hukum yang melandasi pernyataan tersebut sumber utamanya Pasal 5 UUPA. Dalam Pasal tersebut diatur bahwa “

“Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercatat dalam undang-undang ini dan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkannya unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Ketentuan tersebut telah meletakkan posisi hukum adat sebagai posisi sentral dalam pola penguasaan dan pemilikan terhadap tanah di Indonesia. Bahkan, dalam penjelasan Pasal 5 UUPA sebagai penafsiran autentik pembuat UUPA dinyatakan :

Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Oleh karena sebagian besar rakyat Indonesia tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria baru tersebut akan didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, **sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara modern dan dalam hubungan dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia.** Dengan demikian dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal”.

Dalam ketentuan dan penjelasan pasal tersebut sangat nyata bahwa seluruh perangkat hukum sistem hukum agraria nasional harus selalu berbasis pada norma hukum adat. Sehingga semua perangkat hukum yang mengatur tentang penguasaan dan pemilikan hak atas tanah norma dasarnya harus bersumber dari hukum adat. Penekanan norma keagrariaan pada hukum adat tidaklah hanya sebagai slogan semata, akan tetapi harus menjadi alat kontrol utama dalam pembentukan dan penegakan hukum agraria nasional. Itulah sebabnya sehingga dalam pemberlakuan norma hukum adat dan semua turunan hukum agraria nasional harus tunduk pada doktrin hukum adat yaitu hukum yang abadi dalam kedinamisannya. Doktrin ini, walaupun belum dikenal dalam literatur hukum namun harus digunakan sebagai dasar pemberlakuan secara absolut norma hukum adat yang terpositivisasi dalam Pasal 5 UUPA sejak tahun 1960.

Sinkronisasi pertama yang diajukan untuk menunjukkan adanya perubahan eksistensi masyarakat adat dalam hal penguasaan terhadap tanah di Indonesia dapat diketahui dari beberapa hasil penelitian terdahulu sebagaimana tampak dalam Tabel 2 berikut :

Tabel 2 Sengketa Tanah Adat yang Menunjukkan Pola Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah Adat di beberapa Wilayah Di Indonesia yang Berkonflik

No.	Sengketa tentang	Isu sengketa	Dasar hukum sengketa	Tahun	Ket.
1	2	3	4	5	6
1.	Surat Pelepasan Hak Tanah Adat ¹²	Pelepasan Hak Atas tanah Adat Harus Melalui akta otentik	Peninjauan kembali Putusan Pengadilan Nomor 38.PK/Pdt/2011	2012	
2.	tuntutan masyarakat adat Malanoi tentang bekas tanah ex-Erfecht Verponding dalam Kota Sorong Provinsi Papua Barat ¹³	Legalitas berita acara akta <i>Erfacht Pervonding</i> No.1 Tahun 1951 produk kolonial Belanda yang menjadi dasar pemerintah untuk mengklaim tanah tersebut	akta <i>Erfacht Pervonding</i> No.1 Tahun 1951	2010	Sorong, Papua Barat
3	Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah Adat di Negeri Sepa Kecamatan Amahai Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku ¹⁴	Mekanisme Penyelesaian Tanah Adat	Pasal 5 UUPA /Peraturan Keagariaan	2009	Sepa, Kec. Amahai, Maluku Tengah
4	Kedudukan Tanah Adat Dati dan Permasalahannya dalam Hukum Agraria Nasional tahun 2009 ¹⁵	Register Dati tahun 1814 yg merupakan warisan kolonial Belanda menimbulkan	Pasal 5 UUPA		

¹² Raymond Yosep, Program Studi Kenotariatan Universitas Gajah Mada tahun 2012, Perpustakaan Pusat UGM tahun 2012)

¹³ Penelitian Kalami Silas Mahasiswa Magister Ilmu Politik Universitas Gajah Mada tahun 2010 tentang Dampak Transformasi Status dan Fungsi Tanah Adat Bagi Gerakan Sosial (Perpustakaan Pusat UGM)

¹⁴ Penelitian Saimina Maar Mahasiswa Magister Kenotariatan UGM tahun 2009 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah Adat di Negeri Sepa Kecamatan Amahai Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku

¹⁵ Penelitian Saudara Saiminum Wien mahasiswa program Magister Kenotariatan UGM tahun 2009 Tentang Kedudukan Tanah Adat Dati dan Permasalahannya dalam Hukum Agraria Nasional tahun 2009

		konflik-konflik			
5	Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Secara Informal (<i>Community Land Disipute Alternative Internal</i>) ¹⁶	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penyelesaian sengketa Tanah Adat	UU dan Teori		
6	Penyelesaian Sengketa Tanah Adat dan Hak-Hak Diatas Tanah Masyarakat Adat Dayak di Kecamatan Kapuas Hulu Kabupaten Kapuas tahun 2011 ¹⁷	Pengalihan Tanah Adat, Pengrusakan Tanah Adat penyebab sengketa : Pengabaian Hukum Adat	UUPA dan Peraturan Per-UU ttg tanah adat	2011	Kecamatan Kapuas Kalimantan
7	Sengketa Penguasaan Tanah Adat antara Desa-Desa Pakraman dengan Individu di Denpasar Bali. ¹⁸	Belum adanya pengaturan Status Pemilikan Tanah Desa Pakraman terhadap tanah adat	Pasal 5 UUPA	2010	Desa Pakraman, Bali

(Sumber: Data Sekunder Diolah, 2017).

Berdasarkan data tabel 2 menunjukkan bahwa terdapat suatu ketidak tertiban dalam masyarakat terkait dengan penguasaan dan pemilikan terhadap tanah-tanah adat. hal tersebut menggambarkan adanya ketidaksikronan antara pengaturan yang digunakan warga masyarakat dan aparat pertanahan dalam hal pengalihan penguasaan dan pemilikan tanah adat di Indonesia sehingga menimbulkan konflik horizontal dan vertikal dalam masyarakat.

Selain hasil penelitian tersebut, akan dikemukakan beberapa putusan pengadilan yang menunjukkan adanya proses penguatan eksistensi

¹⁶ Penelitian Latina Rosmi mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum UGM tahun 2010 tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Secara Informal (*Community Land Disipute Alternative Internal*).

¹⁷ *Penelitian* Novita tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Adat dan Hak-Hak Diatas Tanah Masyarakat Adat Dayak di Kecamatan Kapuas Hulu Kabupaten Kapuas tahun 2011.

¹⁸ Penelitian Agung Setia Wibawa mahasiswa program Pascasarjana Kenotariatan UGM tahun 2010 tentang Sengketa Penguasaan Tanah Adat antara Desa-Desa Pakraman dengan Individu di Denpasar Bali.

hukum adat sebagai bagian dari sistem hukum agraria nasional sebagaimana

Tabel 3 berikut :

Tabel 3 Beberapa putusan Pengadilan yang mengukuhkan Eksistensi Norma Hukum adat sebagai bagian dari Upaya Sinkronisasi Norma Hukum dalam Sistem Hukum Agraria Nasional

No.	Putusan Pengadilan	Dasar Hukum	Isi Putusan Pengadilan	Ket.
1	2	3	4	5
1.	Putusan PN Bandung No, 5 /Thn 1969	Pasal 26 Jo. Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1960	Hukum Adat Bukan Hukum Memaksa	Mengukuhnya
2.	Keputusan Pengadilan Tinggi, tanggal 21 Januari 1971No. 121/170/Perd. PTB	Pasal 26 ayat (1) UUPA Jo. Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1960 dan Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 1960 sebagai ketentuan-ketentuan hukum yang bersifat memaksa (<i>dwingen recht</i>).	Hukum Adat Bukan Hukum Memaksa	Mengukuhnya
3.	Putusan Mahkamah Agung No. 539/K/Sip/1971	Putusan Kasasi, tanggal 3 November 1971 Ttg Pasal 26 ayat (1) UUPA Jo. Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1960 dan Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 1960	Hukum Adat Memaksa setiap orang untuk menghormati dan menjunjung tinggi	Mengukuhnya ada sifat baru sebagai unsur baru dalam hukum adat

(Sumber; data sekunder, 2016)

Berdasarkan data tabel 3 tersebut terdapat suatu sinkronisasi norma hukum dalam sistem hukum agraria nasional yang dilakukan melalui putusan pengadilan. Ketiga putusan pengadilan tersebut (*yudex facti* dan *yudex iuris*) menunjukkan adanya pengukuhan dan sinkronisasi norma hukum adat yang dianut dalam Pasal 5 UUPA. Meskipun hanya tiga putusan paling tidak menunjukkan bahwa betapa banyak putusan pengadilan lain yang menunjukkan maksud yang sama dalam kerangka sinkronisasi sistem hukum agraria nasional telah diupayakan agar norma-norma hukum adat menjadi bagian dari sistem hukum agraria nasional. Dalam dengan putusan

lembaga peradilan tersebut menunjukkan upaya kuat lembaga peradilan untuk menempatkan posisi hukum adat dalam posisi puncak dalam pembentukan dan penerapan hukum adat sebagai norma utama (*supreme court*) dalam menyelesaikan dan mensinkronkan semua peraturan hukum yang mengatur pola penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia melalui yurisprudensi.

Hasil penelitian tersebut telah menunjukkan secara faktual dan transparan bahwa di Indonesia dalam hukum pertanahan telah terjadi pergeseran dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Jika hasil penelitian ini dijadikan sebagai temuan (*novelty*) maka sejak berlakunya UUPA dalam hal pengaturan terhadap pola penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia secara faktual mengalami pergeseran atau perubahan ke arah penguatan norma hukum tertulis dari pada norma hukum tidak tertulis. Norma hukum tertulis menjadi salah satu bentuk pengakuan dari negara untuk menguasai hak atas tanah, termasuk penguasaan tanah adat oleh masyarakat adat. Pergeseran ini menurut penelitian merupakan pengingkaran terhadap eksistensi hukum adat. Pengingkaran terhadap prinsip-prinsip masyarakat adat dan pengingkaran terhadap budaya Indonesia asli dan terakhir pengingkaran terhadap hak-hak masyarakat adat. Hak-hak masyarakat adat, sebagaimana yang diamanahkan dalam konstitusi menjadi bagian dari hak asasi manusia. Munculnya konflik dalam masyarakat sebagai buah dari pergeseran dimaksud. Beberapa penelitian dan putusan pengadilan telah menunjukkan secara nyata betapa pergeseran tersebut telah memicu konflik dan konflik sebenarnya bersumber dari banyak produk hukum keagrariaan yang telah jauh bergeser dari konstitusi dan UUPA (lihat Tabel 2). Beberapa ketentuan keagrariaan tersebut secara nyata telah bergeser sebagai produk hukum keagrariaan yang menjauh dari substansi konstitusi dan UUPA yang menjadi dasar pembentukan hukum agraria nasional.

Pemberlakuan beberapa ketentuan keagrariaan tersebut secara teori, khususnya jika ditelaah melalui teori pembentukan peraturan perundang-

undangan (teori tangga) beserta kaidah-kaidah keberlakukannya, telah disesuaikan atau telah menyimpang dari sumber normanya (konstitusi dan UUPA). Teori yang memberikan dasar teoritis perlunya sinkronisasi dalam hukum agraria nasional agar selalu sesuai atau searah dengan tujuan dan maksud konstitusi dan UUPA yaitu teori hirarki perundang-undangan (Han Kelsen). Teori ini menyatakan bahwa “ *the norm determining the creation of another norm is the superior. The norm created according to this regulation, the inferior norm*¹⁹. Artinya, semua kaidah hukum (*inferior norm*) yang bertentangan dengan kaidah hukum yang lebih tinggi (*lex superior*) tidak berlaku atau tidak memiliki kekuatan mengikat karena bertentangan norma hukum yang lebih tinggi (UUD dan UUPA). Pemberlakuan teori ini sangat relevan karena banyak produk hukum keagrariaan yang dalam penerapannya menunjukkan adanya pergeseran atau berusaha keluar dari maksud tujuan konstitusi dan UUPA.

2. Pengakuan Eksistensi Hukum Adat Oleh Negara

Pengakuan merupakan salah satu esensi dari hukum. Dikatakan esensi karena tanpa adanya pengakuan, maka hak-hak seseorang atau sekelompok orang yang menguasai atau memiliki sesuatu tidak akan diperoleh. Konsep pengakuan dalam hukum merupakan konsep yang menetapkan bahwa setiap orang berhak memiliki sesuatu untuk dimiliki dan dikuasai. Konsep ini berasal dari teori pengakuan yang kemudian dinormakan dalam hukum, khususnya hukum perdata (BW). Dalam hukum perdata. Khususnya Pasal 503 s/d Pasal 505 KUH Perdata

Dari ketentuan tersebut, ditemukan bahwa hak yang dimiliki merupakan hak yang diberikan oleh hukum. Oleh karena hukum menetapkan hak, maka teori pengakuan yang digunakan adalah teori keberlakuan kaidah hukum yaitu keberlakuan yuridis, sosiologis dan

¹⁹ Istilah lain yang digunakan Kelsen selain teori “*The Hierarchy of The Norms*” adalah “*The Superior and the Inferior norm*”, dikutip dari buku berjudul “*General Theory of Law and State*, Illinois, p. 345.

filosofis sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo²⁰ dan teori keberlakuan kaidah hukum dari Bruggink²¹. Pada tataran keberlakuan yuridis, dalam hal ini dimaknai sebagai sebagai pengakuan yuridis, maka terdapat beberapa ketentuan hukum agraria nasional menjadi dasar hukum yang menunjukkan secara normatif (yuridis) tentang hak-hak masyarakat baik dalam norma dasar (*lex superior*) maupun dalam norma pelaksanaan (*lex imperior*), antara lain, Dalam Pasal 28 I angka (3) disebutkan bahwa “*identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*“. Demikian, pula dalam Pasal 5 dalam UUPA telah mencantumkan bahwa

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Demikian pula dalam ketentuan Pasal 3 UUPA memberikan kepastian bahwa hak ulayat atau hak yang serupa itu menurut kenyataannya masih diakui eksistensi sehingga lebih lanjut hak ulayat itu harus diperhatikan dan dihormati. Selain itu, dalam penjelasan Pasal 3 UUPA disebutkan bahwa hak ulayat dan hak-hak yang serupa, itu ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut dengan istilah “*beschikkingsrecht*”. Juga dalam Penjelasan Umum II angka 3.

Upaya ke arah penguatan dan pengakuan terhadap eksistensi hukum adat oleh negara (Pemerintah) telah mulai dilakukan sejak tahun 1960 melalui unifikasi hukum agraria nasional melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 atau disingkat UUPA dan selanjutnya dikuatkan melalui

²⁰ Teori keberlakuan hukum yuridis, teori keberlakuan hukum sosiologis dan teori keberlakuan filosofis.

²¹ Teori J.J.H.Bruggink, Alih Bahasa Arief Sidharta, Refleksi Tentang Hukum, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1999, h. 88.

amandemen UUD NRI 1945 dan beberapa peraturan pelaksanaannya. Indikasi dan dasar hukum penguatan seharusnya berkonsekuensi pada perlindungan hukum terhadap masyarakat adat (tradisional) setelah Negara menetapkan beberapa ketentuan perundang-undangan, sebagaimana tampak dalam Tabel 4 berikut :

Tabel 4 Beberapa Pasal dalam UUD NRI 1945 dan UUPA yang menjadi dasar Pengakuan Negara Terhadap Hak-Hak Masyarakat Adat sesuai hak-hak Tradisionalnya.

No.	Sumber Pengakuan	Dasar Hukum	Isi Norma Hukum	Ket.
1	2	3	4	5
1.	UUD NRI 1945	Pasal 28 I juncto Pasal 33 ayat (3)	Pengakuan Hak-Hak Tradisional Hak tradisional dikelompokkan HAM	Mengakuan dan pengukuhan
2	UUD NRI 1945	Pasal 18 B ayat 2	Mengakui dan menghormati Ketentuan kesatuan masyarakat Hukum Adat beserta hak-hak Tradisionalnya	Pengakuan dan penghormatan
3.	UUPA	Pasal 2, Pasal 3, Pasal 6, Pasal 9, Pasal 21 ayat (1) , Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 13	Mengakuan dan pengukuhan	

(Sumber; data sekunder, 2016)

Berdasarkan data tersebut dalam Tabel 4 tampak bahwa pada dasarnya negara telah mengakui hak-hak tradisional masyarakat adat melalui UUD NRI 1945 dan dalam UUPA tahun 1960. Bahkan, eksistensi masyarakat adat dengan hak-hak tradisionalnya telah diakui sebelum kemerdekaan. Hal ini dapat dilihat dalam catatan sejarah sebagaimana dikemukakan pada subbab terdahulu dalam gambaran umum. Dari catatan tersebut sangat nyata dan pasti bahwa sejak zaman kerajaan, masyarakat adat telah diakui dan diakui oleh raja-raja yang berkuasa. Itu berarti hak-hak masyarakat adat telah diakui oleh kerajaan sebagai bagian dari hukum kerajaan.

Pengakuan akan eksistensi hukum adat dalam konstitusi dan UUPA menunjukkan bahwa apa yang terdapat dalam kedua sumber hukum dimaksud telah meneruskan pengakuan terhadap masyarakat adat dengan sistem hukumnya pemerintahan sebelumnya (kerajaan dan penjajahan) meskipun dengan politik hukum sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia sebagai syarat utama (lihat penjelasan Pasal 5 UUPA). Artinya, terdapat keberlanjutan pengakuan negara terhadap konsistensi hukum adat. Meskipun demikian, dalam praktek terakhir (sejak tahun 1961) terdapat kecenderungan pengaturan yang diberlakukan cenderung mengabaikan hak-hak masyarakat adat. Indikator adanya pengabaian tersebut tampak dalam beberapa peraturan perundang-undang turunan (sesudah berlakunya UUPA) yang menurut amatan hasil penelitian sebagaimana tampak dalam Tabel 5 berikut :

Tabel 5 Beberapa Peraturan Perundang-undangan yang Mengabaikan Hak-Hak masyarakat Adat dalam kaitannya dengan Tanah dan hak-hak Tradisionalnya

No.	Nama Peraturan Perundang Undangan	Substansi Peraturan	Isu Pengabaian	Ket.
1	2	3	4	5
1.	UU No.20 tahun 1961	Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda diatasnya	Mencabut hak-hak masyarakat adat yang tidak menunjukkan bukti kepemilikan hak secara autentik	Tidak sesuai dengan norma dasar
2.	PP No. 24 Tahun 1997	Pengaturan Pendaftaran Tanah	Mencabut hak-hak masyarakat adat yang tidak menunjukkan bukti kepemilikan hak secara autentik	Tidak sesuai dengan norma dasar
3.	PP No.36 tahun 2005	Pengadaan tanah untuk kepentingan umum	Mencabut hak-hak tradisional adat demi kepentingan umum	Tidak sesuai dengan norma dasar
4.	Penpres No. 65 Tahun 2006	Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan dan untuk kepentingan umum	Membenaskan tanah-adat demi kepentingan Pembangunan dan untuk kepentingan	Tidak sesuai dengan norma dasar

			umum	
5.	Kepres No.55 Tahun 1993	Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum	Membenaskan tanah-tanah adat demi kepentingan Pembangunan dan untuk kepentingan umum	Tidak sesuai dengan norma dasar

(Sumber; data sekunder, 2016)

Berdasarkan data Tabel 5 menunjukkan bahwa hampir semua peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang tanah di Indonesia dapat kategorikan pengabaian hak-hak masyarakat adat. Hasil penelitian ini dikuatkan dengan beberapa hasil penelitian terdahulu (Tabel 10) menunjukkan terdapat beberapa konflik pengalihan tanah-tanah adat yang tidak sesuai norma dasarnya yaitu UUD NRI 1945 dan UUPA. Isu pengabaian tersebut menurut penulis disebabkan politik hukum agraria telah melenceng dari politik hukum agraria dalam kedua sumber norma dasar *a quo*. Pengabaian ini tentu saja berdampak pada banyaknya tanah-tanah adat beralih fungsi pola penguasaan dan kepemilikan tanah di Indonesia. Bahkan dapat dinyatakan bahwa sumber *causa prima* dari stagnisasi dalam pemaknaan/penafsiran hukum adat masih dimaknai sebagaimana pengertian sejarah masa lampau atau pemikiran pembuat (*legal though*) peraturan-perundangan dalam bidang agraria dan masih terpengaruh pemikiran barat masa lampau yang deterministik-legalistik sebagaimana dianut dalam sistem hukum Eropa Kontinental yang individualistik. Padahal, dalam realitasnya, masyarakat adat adalah masyarakat atau golongan masyarakat Indonesia yang tergolong sebagai persekutuan hukum sebagaimana tulisan ter Haar :

“Di seluruh kepulauan Indonesia pada tingkatan rakyat jelata terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku terhadap dunia luar, lahir batin. Golongan-golongan itu mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu, masing-masing mengalami kehidupannya dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, dalam hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorang pun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan melakukan pembubaran golongan itu, Golongan manusia tersebut mempunyai pengurus sendiri dan harta benda,

milik keduniaan dan milik gaib. Golongan-golongan yang demikian yang bersifat persekutuan hukum”²².

Sesuai dengan pandangan tersebut, realitas masyarakat sebagai golongan tertentu sampai hasil penelitian ini masih merupakan persekutuan masyarakat adat sesuai yang diberikan ter Haar. Bahkan, dalam pandangan Djamanat Samosir (Penelitian tahun 2003²³) masih menemukan ciri-ciri masyarakat adat sebagai persekutuan masyarakat yang memiliki cara pandang hidup yang holistik, kominikalistik, transendental dan berkelanjutan²⁴. Ciri atau karakteristik ini merupakan hal yang mutlak sebagai ukuran ada tidaknya masyarakat atau komunitas adat²⁵. Bahkan dalam pandangan Satjipto Rahardjo bahwa

“ Hukum adat terbentuk melalui perilaku yang melembaga tanpa dibuat dan dirancang secara khusus dan artificial oleh suatu badan. Tidak ada perbedaan antara apa yang dikehendaki/tidak dikehendaki oleh hukum adat. Adat/hukum adat itu tumbuh dari tradisi yang memiliki dimensi sosiologis-antropologi, juga memiliki ketertanaman (*embeddedness*) atau keterkaitan dalam /pada alam yang kuat (*deep ecology*). Pembentukan komunitas dan kaidah adat memperhatikan dan menyatu dengan alam, tidak melawan alam. Adat menerjemahkan manusia dan alam ke dalam tatanannya”²⁶.

Beberapa uraian tentang ciri-ciri hukum adat tersebut dalam hasil penelitian ini masih sesuai dengan penjelasan teori yang dikemukakan

²²ibid, loc.cit.

²³ Penelitian Djamanat Samosir Hukum Adat Indonesia, Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia yang diterbitkan CV. Nuansa Aulia, Bandung tahun 2003.

²⁴Djamanat Samosir, loc.cit.

²⁵ Bandingkan ciri ini dapat dilihat dalam tulisan Rechgenra Purba, diketahui beberapa beberapa kriteria yang harus dimiliki untuk disebut sebagai masyarakat adat yaitu : (1) merupakan kesatuan manusia yang teratur (2) mentap diatas daerah tertentu (3) mempunyai penguasa dan (4) mempunyai kekayaan baik terwujud maupun tidak berwujud”. Selain itu, menurut Mahadi, juga ciri-ciri yaitu : (1) adanya orang tertentu yang bertindak semua dan merasa terikat dan semua mempersoalkan ganti rugi (2) apabila kita melihat kedalam, tampak adanya orang-orang tertentu atau golongan tertentu mempunyai kelebihan, wibawa dan kekuasaan (3) adanya harta benda benda, seperti, barang-barang tertentu, tanah, air, tanaman, tempat peribadatan, gedung, dan lain-lain, dan semua orang memelihara tempat tersebut, menjaga kebersihan, fisiknya, menjaga kesuciannya benda itu, dan sebagainya. Semua boleh menikmati harta beda itu, tetapi orang yang bukan anggota pada umumnya tidak boleh mengambil manfaat dari padanya sesuai dengan izin persekutuan.

²⁶ Awaluddin Marwan, loc.cit.

tersebut dan masih eksis (Lihat tabel 1). Selain itu, hasil respons responden menunjukkan beberapa komunitas yang diakui norma dan nilainya pemerintah/negara/masyarakat sebagaimana tabel 7 yaitu :

Tabel 7 Hasil Penelitian tentang Pengakuan Negara/Pemerintah terhadap Eksistensi Norma dan nilai Masyarakat Adat di Provinsi Sulawesi Tengah

n = 75

No.	Komunitas Adat Kaili	Frekuensi	Prosentase
1	2	3	4
1.	Komunitas Topo Ledo	30	40,00
2.	Komunitas Topo Tara	15	20,00
3.	Komunitas Topo Unde	7	9,33
4.	Komunitas Topo Doi	7	9,33
5.	Komunitas Topo Rai	9	12
6.	Komunitas Topo Tado	7	9,33
	Total	75	100

(Sumber: data primer, diolah, 2016)

Dalam hal itu, maka seharusnya ketentuan perundang-undangan tersebut tidak mengabaikan hak-hak masyarakat adat masih utuh dan eksis norma dan nilainya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 28 I UUD NRI 1945 dan UUPA sebagai norma dasarnya. Pengabaian terhadap hak-hak masyarakat adat pada prinsip juga telah melanggar asas-asas hukum yang dianut dalam sistem hukum agraria nasional. Beberapa asas yang dilanggar adalah asas antara lain , asas pengakuan terhadap hak ulaya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA, asas persamaan di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 13 yang mengatur tentang *Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta, memajukan kepastian jaminan sosial*, Pasal 12 UUPA tentang pelestarian usaha bersama rakyat dalam bentuk gotong-royong, asas persamaan Hak antara Laki-laki dan Perempuan yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) asas hanya pribumi yang memiliki hubungan tanah secara abadi asas Asas Tanah mempunyai Fungsi Sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA. Dari beberapa asas hukum tersebut tampak bahwa peraturan perundang-undangan

turunan dari UUD NRI 1945 dan UUPA telah menyimpang dan paling tidak telah memunculkan antinomi dalam sistem hukum agraria nasional khususnya berkaitan dengan hak-hak atas tanah berdasarkan sistem hukum adat.

3. Bentuk-Bentuk Pengakuan Eksistensi Hak-Hak Atas Tanah Adat

Hukum adat sebagai hukum yang penuh dengan dinamisasi faktual memiliki sistem tersendiri dalam memberikan pengakuan terhadap pola penguasaan dan pemilikan terhadap tanah. Dal hal analisis terhadap bentuk-bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak tanah masyarakat adat, maka bentuk-bentuk pengakuan harus dijadikan acuan dalam penelitian ini.

Pengakuan dalam hukum menjadi sangat penting karena berkaitan dengan tujuan hukum yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan, salah satu tujuan hukum yang ditekankan dalam penelitian ini adalah kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan tujuan yang sangat penting dan termasuk bagian dari penegakan hukum. Dalam teori pengakuan, terutama teori –teori yang berkaitan dengan tanah, seseorang diakui sebagai pemilik apabila telah mampu menunjukkan bukti secara autentik (tertulis), pengakuan dan tidak tertulis²⁷. Bila dikaitkan dengan hasil pannelitian, maka konsep tentang pengakuan dalam kaitannya dengan tanah yaitu sistem autentik, pengakuan dan tidak tertulis.

3.1. Pengakuan autentik

Dalam sistem pendaftaran tanah yang berlaku dalam sistem hukum agraria nasional menggunakan pengakuan sistem tertulis atau autentik. Penggunaan sistem ini ditentukan berdasarkan Pasal 3 UUPA yang pengaturannya terkait dengan pasal lain yang menyatakan bahwa

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas

²⁷ lihat pandangan B.F. Sihombing, loc.cit.

persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi²⁸.

Dalam kaitan itu, apa yang dikemukakan oleh Soediman Kartohadiprodjo bahwa hukum adat lebih terwujud secara tidak tertulis. Meskipun demikian, dunia pemikiran hukum adat berlainan dengan hukum tertulis. Hukum adat terstruktur hukumnya tidak tertulis atau hukum kebiasaan sebagaimana terdapat dalam Pasal 15 AB. Oleh karena, tekstur hukum adat lebih banyak tidak tertulis, maka sifat autentik pengakuan hukum adat bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4) mendeklarasikan pengakuan pada diserahkan pada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Ketentuan tersebut, menunjukkan bahwa terdapat korelasi antara pengakuan autentik ditekannya pada domein daerah-daerah dan hukum adat. Dalam kaitan itu, bentuk pengakuan autentik yang dianut dalam sistem hukum agraria menyerahkan kepada bentuk pengakuan yang dianut oleh sistem hukum agraria yang berlaku. Oleh karena itu, pengakuan autentik, dalam arti tertulis dalam konteks sistem hukum agraria mengikuti bentuk pengakuan yang dianut sistem hukum agraria nasional, *in casu* hukum yang berlaku hukum adat (tidak tertulis). Dalam kaitan, menurut Maria S.W. Sumardjono menetapkan pengakuan yang secara teknis yuridis mendapat pengakuan dari sistem hukum adat. Wewenang tersebut secara tegas memberikan pengakuan dalam bentuk tidak tertulis yang berlaku ke dalam dan ke luar²⁹. Meskipun demikian, menurut penulis, pengakuan autentik terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah adat dapat saja diakui secara autentik oleh negara melalui Badan Pertahanan Nasional (BPN). Dasar argumentasi hukum yang relevan dengan hal tersebut, maka dalam UUPA sebagaimana maksud Pasal 15 AB dan Pasal 2 UUPA telah mengatur bahwa pengakuan atas penguasaan dan kepemilikan atas tanah telah diatur bahwa bentuk pengakuan secara autentik secara normatif sepanjang “ tidak

²⁸ www.google.com.

²⁹ Bambang Daru Nugroho, Hukum Adat, PT Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm 6

boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi³⁰. Oleh karena itu, kata-kata tidak bertentangan dengan undang-undang menjadi dasar bahwa semua penguasaan dan pemilikan terhadap tanah, termasuk hukum adat dapat saja mendapat pengakuan dalam bentuk autentik. oleh negara/pemerintah setelah diajukan oleh masyarakatnya kepada pemerintah. Hasil penelitian menunjukkan beberapa komunitas yang mengajukan atau mengadvokasi hak-hak tradisionalnya kepada pemerintah melalui Lembaga Swadaya Masyarakat Merah Putih (NGOs) yaitu komunitas Masyarakat Kulawi sebagaimana hasil wawancara dengan Ketua LSM menyatakan bahwa :

Pada dasarnya bahwa tanah adat di Sulawesi Tengah khususnya di Kec. Kulawi, Kab. Sigi ada bahkan sudah ada Surat Keputusan Bupati Sigi Nomor 15 tahun 2014 tentang masalah tanah adat masyarakat Marena. Dan saat ini banyak tanah adat yang telah dialihkan sehingga sering terjadi konflik ditengah masyarakat sehingga terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia dimana masyarakat telah mendiami tanah adat secara turun temurun kemudian rampas begitu saja oleh pemerintah. Peraturan yang mengatur tentang tanah adat seperti kita lihat dalam UUD NRI 1945 pasal 18b, UU Pokok Agraria Pasal 5 dan tujuan PA, Keputuasn Surat Bupati tentang pengakuan tanah adat serta Keputusan Menteri Lingkungan hidup. Dari aturan reformasi agraria tersebut tidak terlaksana dengan baik kondisi dilapangan bertentangan dengan aturan yang ada. Apalagi pada jaman orde baru masyarakat adat tidak bisa mempertahankan hak-haknya jika pemerintah mengambil tanah adat tersebut, jadi masyarakat pada waktu itu apabila haknya diambil oleh pemerintah hanya bias diam. Sebenarnya masyarakat saat ini telah menerima unsur-unsur baru tentang pengalihan tanah adat apabila dikomunikasikan dengan baik atau dimusyawarahkan terlebih dahulu dengan masyarakat adat. ³¹

3.2 Pengakuan Berdasarkan Kesepakatan

Dalam sistem hukum adat, bentuk pengakuannya dapat berupa pada umumnya pernyataan dari ketua adat atau ketua kelompok/komunitas atau tentangga yang bersebelahan dari tanahnya.

³⁰ www.google.com.

³¹ Wawancara dengan Ketua LSM Merah Putih tanggal 20 Maret 2017.

Dalam komunitas di lokasi penelitian (Kaili dan Kulawi) bentuk pengakuannya sebagaimana yang dianut dalam masyarakat Kaili yang umumnya diserahkan kepada kepala adat (Tabel 7). Bentuk pengakuan ini juga dianut dalam UUPA atau dalam sistem hukum agraria nasional karena norma utama pengaturan yang dianut dalam sistem hukum agraria nasional mengakui keberlakuan sistem hukum adat yang diatur secara tegas dalam Pasal 5 UUPA yaitu bentuk pengakuan yang ditentukan berdasarkan sistem hukum adat. Selain itu, terdapat kriteria lain yang harus dipenuhi sebagai syarat konstitusional yaitu masih diakuinya struktur kelembagaan adatnya sebagai pengawal norma dan nilai-nilai hukum adat. Berdasarkan hasil penelitian responden menyatakan bahwa beberapa komunitas yang masih memiliki struktur kelembagaan masih memberlakukan sistem pengakuan menurut hukum adat mereka melalui lembaga adatnya sebagaimana tampak dalam Tabel 8 berikut :

Tabel 8. Hasil Penelitian tentang Pengakuan Masih Adanya Struktur Kelembagaan Adat Komunitas yang menjadi Sasaran Penelitian di Provinsi Sulawesi Tengah

n = 75

No.	Komunitas Adat Kaili	Frekuensi	Prosentase
1	2	3	4
1.	Komunitas Topo Ledo	29	36,67
2.	Komunitas Topo Tara	19	25,33
3.	Komunitas Topo Unde	16	21,33
4.	Komunitas Topo Doi	7	9,33
5.	Komunitas Topo Rai	4	5,33
6.	Komunitas Topo Tado	0	0,00
	Total	75	100

(Sumber: data primer, diolah, 2016)

Berdasarkan data tabel 8 tampak bahwa struktur kelembagaan yang masih aktif memandu masyarakat dalam penegakan norma dan nilai-nilai hukum adat terbanyak pada komunitas Topo Ledo (36,67%) dan selanjutnya komunitas Topo Tara (25,33%) dan terendah adalah

Komunitas Topo Tado kosong (0%). Realitas tentang keberadaan masyarakat Adat Kaili tersebut menunjukkan adanya variasi aktivitas masyarakat adat melalui kelembagaan adanya. Meskipun demikian dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa komunitas masyarakat adat di Provinsi Sulawesi Tengah masih ada aktivitasnya dengan ditopang oleh struktur kelembagaan adatnya. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dari Adjis Lomureke, umur 61 tahun, pekerjaan ketua adat kel. poboya (pensiunan pns), alamat kelurahan poboya, kec. mantikulore, kota palu. waktu wawancara pada hari jumat tgl 24 maret 2017, yang menerangkan bahwa

Tanah adat di Kel. Poboya masih ada termasuk tambang merupakan tanah adat. Kami selaku lembaga adat sering diintervensi karena belum ada tanah adat yang disertifikasi.

Untuk mengetahui adanya tanah adat tersebut di Kumene adanya bekas kandang ternak dan kuburan atau batasnya yaitu tanah pengembalaan dan tanaman keras seperti tanaman kelapa. Luas tanah adat kurang lebih sekitar 30 hektar. Suku apa yang mendiami kel. Poboya Suku Kaili Tara dan menggunakan bahasa Tara. Peraturan yang digunakan dalam kehidupan sehari-hari yaitu menggunakan peraturan Adat kalau untuk mengetahui tanah adat adanya tanaman pohon kelapa. Di Poboya ada tambang rakyat dan tambang investor luas tanah adat dijadikan tambang rakyat, seluas 15 hektar. Sebelum adanya tambang masy kehidupannya pas-pasan kemudian dengan dibukanya tambang tahun 2009 kehidupan masy mengalami peningkatan yang luar biasa³².

Tugas dan fungsi kelembagaan adat dalam sistem hukum adat sebagai pengawal nilai-nilai dan norma-norma hukum adat yang masih dijunjung tinggi oleh masyarakat. Nilai dan norma hukum adat kelima komunitas tersebut masih ada dan menjadi dasar dalam menata warga masyarakat adat disamping itu hukum tertulis yang diberlakukan oleh Pemerintah di Indonesia. Dalam kaitan itu, bentuk pengakuan ini secara normatif masih diakui sebagai satu kesatuan masyarakat adat yang utuh dan menjalankan aktivitas yang berkaitan dengan tanah

³² Hasil wawancara dengan Adjis Lomureke (Ketua Adat Kel. Poboya) pada tgl 24 Maret 2017

dengan mengutamakan pengakuan secara tidak tertulis (hukum adat) ketimbang sistem hukum tertulis (otentik). Sistem ini merupakan salah satu bentuk pengakuan atas tanah yang dianut dalam sistem hukum agraria nasional di Indonesia.

3.3 Pengakuan Tidak Tertulis

Dalam konsep sistem hukum agraria nasional, salah satu bentuk pengakuan terhadap penguasaan dan pemilikan tanah adalah bentuk penguasaan secara tidak tertulis. Bentuk penguasaan ini secara normatif juga diakui dalam sistem hukum agraria nasional menganut multi bentuk pengakuan terhadap penguasaan dan pemilikan terhadap tanah. Dasar hukum yang menjadi dasar argumentasi pengakuan dalam bentuk tertulis sebagaimana diatur dalam PMNA/Ka. BPN No 5 Tahun 1999 tentang Pedoman penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat *jucto* Pasal 3 UUPA yang pengaturannya terkait dengan pasal lain yang menyatakan bahwa

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi³³.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa diterbitkan beberapa ketentuan tersebut sebagai pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada saat, termasuk di dalamnya masalah-masalah yang terkait dengan bentuk pengakuan menurut penulis dapat diakui oleh negara meskipun dalam bentuk tidak tertulis. Mengapa demikian, karena secara teoritis, hukum adat memiliki karakteristik yang teksturnya pada umumnya tidak tertulis sehingga bentuk pengakuan yang relevan dan seharusnya dianut dalam sistem

³³www.google.com.

hukum agraria nasional tunduk pada sistem hukum adat. Ketundukan pada sistem hukum adat, menurut penulis harus tunduk pada bentuk-bentuk yang digunakan masyarakat adat yang berlaku. hal ini sesuai pula dengan pandangan B. F. Sihombing bahwa hukum tanah adat menganut bentuk pengakuan ada dua bentuk yaitu berkonsekuensi pada bentuk pengakuan tertulis (otentik) dan tidak tertulis (pengakuan)³⁴. Pernyataan tersebut menjadi acuan teoretis bahwa sistem hukum agraria nasional mengenal dua bentuk pengakuan terhadap tanah yang berdasarkan hukum tertulis (otentik) dan pengakuan hukum tidak tertulis atau sesuai sistem hukum adat. Sistem hukum agraria tertulis menggunakan akta otentik sebagai wujud bentuk pengakuan (vide PP No. 10 tahun 1987) dan bentuk hukum tidak tertulis sebagaimana wujud bentuk pengakuan dari Kepala desa atau ketua adat (pengakuan para pihak). Adapun tanggapan responden tentang bentuk-bentuk pengakuan terhadap penguasaan dan pemilikan tanah tanah adat tampak dalam Tabel 9 berikut :

Tabel 9 Hasil Penelitian tentang Pengakuan Bentuk Pengakuan terhadap tanah yang dikuasai Masyarakat Adat di Provinsi Sulawesi Tengah

n = 75

No.	Jawaban responden	Frekuensi	Prosentase
1	2	3	4
1.	Diakui	68	90,66
2.	Tidak diakui	7	9,33
	Total	75	100

(sumber : data primer, 2016)

Berdasarkan data tabel 9 tampak bahwa bentuk-bentuk pengakuan terhadap penguasaan dan pemilikan berdasarkan sistem hukum adat mendapat pengakuan dari masyarakat dan pemerintah. Tanggapan responden ini menunjukkan bahwa eksistensi masyarakat adat dalam bentuk bagaimanapun penguasaan diakui sebagai suatu penguasaan atas sebidang tanah apalagi jika dibuktikan dengan surat

³⁴ibid, hlm 9

bukti autentik dari negara yang meskipun dalam realitasnya kebanyakan komunitas adat Kaili bentuk pengakuannya lebih banyak menggunakan pengakuan tidak tertulis (kesepakatan para pihak). Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak-hak tanah adat di lokasi penelitian pada umumnya kekuatan pengakuannya (tidak tertulis) lebih baik (memberi jaminan kepastian hukum) dibandingkan dengan bentuk pengakuan tertulis. Hal ini terjadi terutama apabila penguasaan terhadap sebidang tanah bentuk pengakuan tertulis dari pemerintah yang asal penguasaannya merupakan pengalihan dari tanah-tanah yang dikuasai negara (pelepasan dari bekas tanah adat). Dalam banyak kasus, beberapa hasil penelitian terdahulu telah menunjukkan banyaknya kasus tanah yang status penguasaannya berasal dari tanah adat yang menimbulkan antinomi dalam penerbitan sertifikat atas tanah dalam hal pengaturan tanah di Indonesia dan telah menimbulkan konflik horizontal. Konflik-konflik tersebut menggunakan bukti tertulis sebagai alas hak atas tanah yang dikuasainya namun mendapat penolakan dari masyarakat adat setempat. Selain putusan mahkamah Agung juga mendukung bukti kuat bahwa bentuk pengakuan tertulis belum tentu menjamin kepastian hukum atas penguasaan atas tanah

Kedua data hasil penelitian tersebut memberikan gambaran bahwa bentuk-bentuk pengakuan terhadap penguasaan terhadap tanah dibutuhkan alas hak yang sesungguhnya. Sebab, jika penguasaan terhadap tanah tanpa alas hak maka semua bentuk pengakuan (tertulis dan tidak tertulis) tidak akan ada artinya. Oleh karena itu, sesungguhnya yang perlu diperhatikan adalah apakah tanah yang dikuasai seseorang/kelompok/komunitas memiliki alas hak yang asli atau sesungguhnya. Dasar hukum yang menjadi acuan adalah bahwa penguasaan dan kepemilikan atas tanah harus tunduk pada prinsip dasar normanya yaitu pemilik menerima hak-hak kebendaan (tanah) berdasarkan hasil jual beli, pewarisan, hibah atau wasiat sebagaimana maksud Pasal 831 KUH Perdata.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa dari Hakikat perlindungan Hak Masyarakat Adat dalam sistem hukum Agraria yaitu pemenuhan dan pengakuan oleh negara terhadap pola penguasaan dan pemilikan tanah adat dengan bertumpu pada kaidah-kaidah hukum adat sebagai norma utama dalam perumusan dan penegakan sistem hukum agraria nasional.

Daftar Referensi

- Ahyar, A.A.N dan Nevey V.A., Penegakan Hukum Konflik Agraria Yang Terkait Dengan Hak-Hak Masyarakat Adat Pasca Putusan MK No.35/PUU-X/2012, Jurnal Penelitian De Jure, Vo.16, No.2, 2016
- Bambang Daru Nugroho, Hukum Adat, PT Refika Aditama, Bandung, 2015
- Bushar Muhammad, Asas-asas Hukum Adat suatu pengantar, Balai Pustaka, Jakarta, 2013
- Djamanat Samosir Hukum Adat Indonesia, Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia yang diterbitkan CV. Nuansa Aulia, Bandung tahun 2003
- Kurnia Warman dan Hengki Andora, Pola Hubungan Hukum Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat Di Sumatra Barat, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.26, No.3, 2014
- Lastuti Abubakar, Revitalisasi Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Dalam Membangun Sistem Hukum Indonesia, Jurnal Dinamika Hukum, Vol.13, No.2, 2013
- Latina Rosmi mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum UGM tahun 2010 tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Secara Informal (*Community Land Disipute Alternative Internal*).
- Maria Kaban, Penyelesaian Sengketa Waris Tanah Adat Pada Masyarakat Adat Karo, Jurnal Mimbar Hukum, Vol.28, No.3, 2016
- Novita tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Adat dan Hak-Hak Diatas Tanah Masyarakat Adat Dayak di Kecamatan Kapuas Hulu Kabupaten Kapuas tahun 2011
- Saimina Maar Mahasiswa Magister Kenotariatan UGM tahun 2009 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah Adat di Negeri Sepa Kecamatan Amahai Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku
- Saiminum Wien mahasiwa program Magister Kenotariatan UGM tahun 2009 Tentang Kedudukan Tanah Adat Dati dan Permasalahannya dalam Hukum Agraria Nasional tahun 2009

Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah Nomor 592.2/8158/RO.Huk Tentang Pembuatan Akta Tanah dan Surat Penyerahan Hak Penguasaan Atas Tanah, Tanggal 27 Januari 1993.