

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH UNTUK PENETAPAN TANAH ULAYAT DALAM PERATURAN DAERAH

Jabarudin¹, Karmila²

Universitas Lakidende Unaaha

Email Korespondensi: ¹jabaruddin87@gmail.com, ²karmila7484@gmail.com

Abstrak

Kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan hak ulayat ke dalam peraturan daerah berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat yang masih ada di daerah tersebut. Kriteria penentu tentang keberadaan hak ulayat oleh pemerintah daerah meliputi adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat itu, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu. Pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya dengan mengikutsertakan masyarakat hukum adat yang ada di daerah tersebut, pakar hukum adat, LSM, dan instansi yang terkait dengan sumber daya alam. Prosedur penentuan penetapan tanah hak ulayat dalam peraturan daerah tetap mengacu pada pedoman penyusunan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana salah satu hal yang penting bahwa dalam setiap pembuatan produk hukum daerah idealnya melampirkan Naskah Akademik yang akan mampu menjelaskan mengenai materi muatan rancangan peraturan daerah, termasuk kerangka pikir serta tujuan adanya peraturan daerah tersebut. Sehingga akan membantu orang banyak untuk dapat memahami pasal-pasal.

Kata Kunci: *Pemerintah daerah, tanah ulayat, peraturan daerah.*

Abstract

The authority of local governments to stipulate customary rights into regional regulations is based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and Regulation of the State Minister of Agrarian Affairs/Head of BPN Number 5 of 1999 concerning Guidelines for the Settlement of Problems with Customary Rights of Indigenous Peoples, to conduct land affairs in related to customary rights that still exist in the area. The determining criteria regarding the existence of customary rights by the local government include the existence of certain customary law communities, the existence of certain customary rights which become the living environment and place to take the necessities of life of the customary law community, and the existence of a customary law order regarding the management, control, and use of applicable customary land. and obeyed by the customary law community. The local government in carrying out its authority by involving the customary law community in the area, customary law experts, NGOs, and agencies related to natural resources. The procedure for determining customary land rights in regional regulations still refers to the guidelines for the preparation of regional regulations in accordance with applicable laws and regulations where one of the important things is that in every regional legal product manufacture ideally attach an Academic Paper that will be able to explain the content of the draft regional regulation., including the framework and purpose of the regional regulation. So it will help many people to be able to understand the articles.

Keywords: Local government, ulayat land, local regulations.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan pembangunan sebagai wujud dari pertumbuhan dan perkembangan suatu daerah selalu berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan akan lahan. Kebutuhan akan lahan ini terus meningkat karena sifatnya yang tidak terbatas, sedangkan disisi lain ketersediaan lahan terbatas. Fenomena ini terus berkembang sehingga seringkali menimbulkan kesulitan dalam penyediaan lahan untuk kepentingan pembangunan.

Biasanya pengelolaan tanah ulayat ini dimiliki oleh suku atau kelompok adat tertentu, dimana tanah ulayat itu berada. Oleh karena itulah tanah ulayat biasanya identik dengan tanah milik adat dan pengaturannya dilakukan oleh masyarakat hukum adat. Karena adat itu berbeda-beda antara suku yang satu dengan yang lain, maka pengaturan tanah ulayat juga berbeda-beda, tergantung dari suku yang menguasai tanah ulayat tersebut. Di Indonesia keberadaan hak ulayat ini ada yang masih kental, ada yang sudah menipis dan ada yang sudah tidak ada sama sekali. Akan tetapi eksistensi tanah ulayat itu sendiri masih diakui.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan udara dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini merupakan dasar penguasaan oleh negara atas sumber-sumber agraria yang kemudian dikenal dengan konsep Hak Menguasai Negara. Pengaturan lainnya juga tercantum dalam UUD 1945 yaitu Pasal 18 ayat (2), Pasal 18B ayat (2), Pasal 36 ayat (2). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berkenaan dengan itu dimana tanah adalah merupakan urusan wajib dari pemerintahan daerah.

Hak menguasai negara merupakan bagian dari hak bangsa yang beraspek publik. Aspek publik memposisikan negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Konsep ini berbeda dengan penguasaan atas tanah pada konsep feodal dimana raja sebagai pemilik (domain) tanah. Hak menguasai negara juga bukan konsep komunis, dimana tanah dimiliki secara bersama seluruh rakyat sehingga menutup sama sekali peluang adanya penguasaan individu.

Penguasaan berarti kewenangan, kewajiban dan atau larangan bagi negara untuk berbuat sesuatu terhadap sumber daya alam. Tugas kewenangan negara dimaksudkan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah secara bersama. Penguasaan dimaksud bukan secara fisik layaknya hak milik, karena sifatnya semata-mata sebagai hukum publik. Sifat publik atas hak menguasai negara lahir atas hak bangsa. Artinya, terhadap seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan kekayaan seluruh rakyat sepanjang bangsa Indonesia tetap ada. Seluruh tanah dalam wilayah negara Indonesia merupakan hak bagi seluruh rakyat Indonesia. Aspek publik ini tercermin dalam tujuan penguasaan, yaitu tercapainya kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan rakyat menjadi batasan penguasaan atas sumber agraria oleh negara. Orientasi penguasaan itu jelas dan tidak untuk pencapaian kepentingan lain.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat

hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan bangsa, masyarakat dan prinsip-prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Kehadiran UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan kebijakan pertanahan nasional (*national land policy*) yang menjadi dasar pengelolaan tanah di Indonesia, termasuk pengaturan hak masyarakat hukum adat dalam pemanfaatan tanah, walaupun sampai saat ini masih banyak kalangan yang meragukan eksistensinya terhadap perlindungan hak masyarakat adat. Pengakuan negara terhadap keberadaan hak ulayat diantaranya terdapat dalam Pasal 3 UUPA dan Pasal 6 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, serta beberapa peraturan lainnya.

UUPA mengakui adanya keberadaan hak ulayat. Hal ini menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini mengatur prosedur untuk menyelesaikan masalah sehubungan dengan hak ulayat yang dimiliki masyarakat disebutkan, hak ulayat tidak akan diakui dan dicatat apabila tanah itu sudah menjadi hak milik (termasuk hak perusahaan hutan).

Peraturan Menteri Negara agraria tersebut mengatur mengenai kriteria ada atau tidaknya keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Setelah melalui penelitian yang melibatkan *stakeholders*, keberadaan hak ulayat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Dalam hal ini, tanah ulayat tersebut tidak diterbitkan sertifikat.

Adapun yang menjadi latar belakang dikeluarkannya peraturan Menteri Negara Agraria ini adalah: a. bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 UUPA; b. bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini dibanyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya; c. Bahwa pada akhir-akhir ini diberbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya.

Menurut Maria SW Sumardjono¹, secara konseptual status tanah dapat dibedakan atas 3 (tiga) entitas, yakni tanah negara, tanah hak, dan tanah (hak) ulayat. Tanah negara adalah

¹ Maria SW Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Hlm. 147.

tanah yang tidak dilekati dengan sesuatu hak. Dengan demikian, tanah-tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah yang tercantum dalam Pasal 16 UUPA, demikian pula tanah (hak) ulayat dan tanah wakaf tidak termasuk dalam pengertian tanah negara. Tanah hak adalah tanah yang dilekati dengan sesuatu hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Sedangkan tanah (hak) ulayat pada prinsipnya berkenaan dengan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya.

Hukum positif yang berlaku di Indonesia telah dengan jelas mengakui keberadaan hak ulayat atau tanah adat yang ada dalam sistem masyarakat Indonesia untuk kemudian diakomodir dan dimasukkan kedalam sistem hukum yang berlaku. Namun bentuk real pengakuan negara terhadap keberadaan tanah adat atau hak ulayat ini masih sangat kurang tegas dan tidak begitu nampak terlihat, manakala keberadaan tanah adat atau hak ulayat hanya diakui keberadaannya sepanjang menurut kenyataannya masih ada.

Kriteria terhadap keberadaan hak ulayat masyarakat adat bahwa keberadaan hak ulayat dianggap masih ada apabila memenuhi 3 unsur, yaitu²:

1. Unsur masyarakat adat: yaitu terdapatnya sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
2. Unsur wilayah: terdapatnya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup bagi warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidup sehari-hari;
3. Unsur hubungan masyarakat adat tersebut dengan wilayahnya: yaitu terdapatnya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Bagi masyarakat hukum adat tanah itu mempunyai kedudukan yang sangat penting, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan lebih menguntungkan. Selain itu tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan³.

Tanah (hak) ulayat beraspek publik dan perdata. Aspek publik tersebut mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat oleh Kepala Adat. Sedangkan aspek perdatanya mengandung arti bahwa tanah ulayat merupakan hak kepemilikan bersama masyarakat hukum adat.

Menurut Boedi Harsono, hak bersama yang merupakan hak ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, melainkan merupakan hak kepemilikan bersama. UUPA tidak memberikan

² Penjelasan Pasal 6 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

³ Soerojo Wignjodipoero, dalam Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Kreasi Total Media, Yogyakarta.

penjelasan tentang hak ulayat. UUPA hanya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut *beschikkingsrecht*. Terhadap tidak adanya pengaturan lebih lanjut hak ulayat dalam UUPA, Boedi Harsono berpendapat bahwa sengaja UUPA tidak mengadakan pengaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengenai hak ulayat, dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak ulayat menurut para perancang dan pembentuk UUPA akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat, yang pada kenyataannya memang cenderung melemah⁴.

Dengan adanya peraturan yang mengatur tentang pengukuhan keberadaan hak ulayat atau tanah adat, maka peraturan tersebut diharapkan dapat menjadi alat bagi penyelesaian konflik-konflik berkaitan dengan tuntutan pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat. Dengan adanya pengukuhan hak ulayat ini juga dapat memberikan jaminan bagi terjaganya kelestarian alam dan lingkungan yang terdapat pada tanah adat.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 mengatur bahwa untuk pengakuan hak ulayat maka dilakukan penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Ketentuan lebih lanjut mengenai hal tersebut diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan⁵.

Pengukuhan hak ulayat ini adalah suatu langkah penting dalam rangka memberikan kepastian hukum dan jaminan bagi keberadaan hak ulayat yang ada. Jika hal ini tidak diperhatikan secara serius oleh pemerintah daerah, maka bukan tidak mungkin dalam tahun-tahun ke depan, konflik-konflik yang melibatkan masyarakat adat karena tanah adatnya dikuasai pemerintah ataupun digusur oleh perusahaan guna kepentingan komersil sangat mungkin akan terjadi di berbagai daerah.

METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian normatif. penelitian yang melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai penelitian yang mencakup ilmu kaedah dan ilmu pengetahuan (yang biasanya dinamakan dogmatif hukum/*normwissenschaft*)⁶. Berkaitan dengan penelitian ini akan dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak ulayat. data dan bahan-bahan hukum yang digunakan berupa :

- 1) Bahan Hukum Primer (*primary law materiel*) yaitu bahan hukum yang mengikat antara lain sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945

⁴ Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta

⁵ Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

⁶ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Radja Grafika:Jakarta, Hlm. 42

- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
 - c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- 2) Bahan hukum sekunder (*secondary law materiele*) yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer antara lain buku, tulisan ilmiah, makalah, jurnal, skripsi, hasil penelitian ilmiah, serta laporan hukum, media cetak dan media elektronik.
- 3) Bahan hukum tersier (*tertiary law materiele*) yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas :
- a. kamus hukum
 - b. bahan hukum yang bersumber dari internet.

Data penelitian ini dikumpulkan melalui metode kepustakaan (*library research*) yaitu data kepustakaan yang diperoleh dari studi dokumen, berupa bahan-bahan kepustakaan baik berupa peraturan perundang-undangan, buku, hasil-hasil penelitian hukum, makalah-makalah, surat kabar, artikel, majalah/jurnal-jurnal hukum maupun pendapat para sarjana yang mempunyai relevansi dengan judul penelitian ini sehingga dapat menunjang dalam penulisan. Data-data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menelaah dan meneliti data-data yang ada dalam bentuk uraian guna menjawab rumusan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Daerah Untuk Penetapan hak ulayat ke Dalam Peraturan Daerah

Penguasaan tanah oleh negara merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam mensejahterakan rakyat melalui pemanfaatan sumber-sumber agraria. Konsep tersebut dilakukan untuk mendistribusikan sumber-sumber agraria lebih adil sehingga terjadi pemerataan dalam pemanfaatannya. Hak menguasai negara lahir selain untuk kesejahteraan, sesungguhnya merupakan mekanisme untuk melindungi rakyat Indonesia dari penindasan-penindasan oleh individu maupun kelompok yang berkepentingan.

Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 memuat ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat yang menyatakan Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Tidak ada penjelasan yang dimaksud dengan negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, juga memuat pernyataan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat dan pemerintahan adatnya.

Kedua, konflik terjadi akibat adanya "pengelabuan hukum" oleh negara dalam proses pelepasan hak ulayat. Pengelabuan ini terjadi akibat perbedaan konsep pelepasan hak atas tanah ulayat.

Akar permasalahan di atas adalah tidak adanya *good will* pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan negara. Sehingga menafsirkan hak menguasai negara dengan konsep yang bermacam-macam berdasarkan kepentingan mereka sendiri. Pemerintah yang menjabat saat ini pada dasarnya merupakan pewaris kebijakan yang salah. Kembali pada konsep penguasaan oleh negara, besar peluang bagi pemerintah saat ini sebagai penyelesaian konflik hak ulayat. Mengingat dari data yang ada, negara mengambil peran besar di dalamnya. Pemerintah hendaknya memposisikan dirinya sebagai fasilitator (memfasilitasi penyelesaian konflik) sesuai dengan kedudukannya penguasa atas sumber-sumber agraria.

Lebih lanjut dasar bagi negara adalah diakuinya masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (hak ulayat) oleh negara. Peraturan perundang-undangan telah mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dari konstitusi sampai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan (peraturan daerah).

Perlindungan terhadap masyarakat sejak lahirnya UUPA telah ada. Pasal 3 UUPA mengatur bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat diakui sepanjang masih ada. Kemudian Pasal 5 memposisikan hukum adat sebagai hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa. Artinya masyarakat hukum adat dan hukumnya memiliki kedudukan yang tinggi dalam hukum agraria nasional.

Ketentuan pengakuan atas masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya merupakan bentuk penerimaan negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi. Sudah selayaknya penerimaan ini diberikan, mengingat keberadaan masyarakat hukum adat jauh lebih dulu ada dibandingkan dengan keberadaan negara. Ini merupakan pengakuan atas fakta bahwa masyarakat Indonesia tersusun atas berbagai komunitas masyarakat hukum adat.

Keberadaan ketentuan ini merupakan bentuk pengakuan terhadap masyarakat yang terdiri atas paguyuban-paguyuban berdasarkan suku bangsa. Pengakuan ini juga melingkupi penerimaan negara akan keberadaan hukum adat disamping hukum nasional. Serta pengakuan terhadap teritorial/wilayah masyarakat hukum adat yang dimanfaatkan dalam ruang hiduparganya.

Oleh sebab itu, setiap perbuatan hukum menyangkut masyarakat adat dan hak-haknya, wajib mengakomodir mekanisme yang berlaku dalam masyarakat hukum adat. Aparat penyelenggara negara tidak lagi dapat mengesampingkan keberadaan hukum adat yang berlaku. Sumber agraria yang merupakan ruang hidup dan alat produksi masyarakat beserta nilai-nilai yang terkandung di dalamnya harus diakui dalam hal terjadi hubungan hukum terhadapnya.

Sebenarnya yang dikehendaki oleh rakyat setempat, menurut Hartono⁷ hanyalah bahwa hak ulayatnya diakui oleh Pemerintah Pusat dengan antara lain mengajak (pimpinan)

⁷ Dalam Nazaruddin, T., 2007. Sengketa Penguasaan Tanah antara Pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) versus Masyarakat. Universitas Malikussaleh Press: Lhokseumawe, Hlm. 39.

masyarakat hukum adat untuk bersama-sama merundingkan bagaimana tanah hak ulayat yang bersangkutan dapat digunakan untuk suatu proyek pembangunan yang besar, agar dapat memberi manfaat baik kepada negara sebagai keseluruhan, maupun bagi masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Perlindungan tersebut lebih tegas lagi tercantum sebagai hak asasi masyarakat hukum adat yang dijamin dalam konstitusi. Pasal 18 I ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradabannya. Terhadap ketentuan ini, maka negara harus aktif untuk mewujudkan perlindungan terhadapnya. Ada keharusan hukum bagi negara untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan dan program konkrit yang dapat melindungi hak-hak masyarakat hukum adat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menjabarkan lebih lanjut pengakuan dan jaminan terhadap kekhususan daerah berdasarkan adat istiadat dan kebudayaan setempat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Hal ini terlihat dalam konsideran menimbang bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mencermati salah satu kewenangan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan pertahanan, maka dengan adanya tuntutan otonomi harus diikuti pula oleh penyelesaian, pengaturan, dan pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat yang tersebar diseluruh Indonesia. Dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi salah satu prioritas yang perlu mendapatkan perhatian dan penyelesaian secara tuntas, jika tidak, dipastikan bahwa upaya untuk menciptakan suasana kondusif dalam melaksanakan otonomi daerah, terutama berkaitan dengan pencegahan konflik horizontal maupun vertikal serta penciptaan iklim berinvestasi di daerah akan menjadi terhalang dan sia-sia belaka.

Penyerahan kewenangan pertanahan kepada daerah menunjukkan pengakuan adanya keberagaman hukum yang hidup dalam masyarakat. *Political will* pemerintah terhadap keberagaman tersebut dapat dilihat dari berbagai produk hukum yang memberikan akses kepada masyarakat adat untuk memanfaatkan sumberdaya (hak ulayat atas tanah) yang dimiliki sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

Pemberian otonomi daerah dengan prinsip yang melandasi dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah diberikan kesempatan atau kewenangan untuk mengatur persoalan

daerahnya guna lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Dalam konteks otonomi daerah, maka hukum yang dibuat harus merespon perilaku warga masyarakat, sekaligus memberikan perlindungan terhadap hak-hak yang dimiliki.

Dalam aturan sebelumnya, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 tentang BPN, disebut tugas BPN adalah pengaturan peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, pengaturan hubungan hukum antara orang dan tanah serta pengaturan hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum berkaitan dengan tanah.

Keberadaan Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tersebut tidak memberikan ruang pada pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan terhadap tanah utamanya tanah ulayat karena menjadi kewenangan penuh dari BPN. Seharusnya kewenangan di bidang pertanahan diberikan kepada daerah karena mereka yang paling tahu tentang kepentingan masyarakat. Dengan *Peraturan Presiden No. 85 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 10 Tahun 2006* tentang Badan Pertanahan Nasional ini, malah semua kewenangan yang berkaitan dengan pertanahan diberikan kepada BPN.

Pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat diatur dalam Pasal 2 bahwa :

1. Pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat.
2. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila :
 - a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
 - b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
 - c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Penentuan kriteria tidak dimaksudkan untuk membatasi pengakuan, tetapi untuk mempertegas:

1. Subjek hak ulayat, yakni masyarakat hukum adat tertentu yang dapat bersifat genealogis atau teritorial, dan bukan orang perseorangan dan bukan kepala persekutuan adat. Kepala Persekutuan Hukum Adat adalah pelaksana kewenangan masyarakat hukum adat dalam kedudukannya selaku petugas masyarakat hukum yang bersangkutan.
2. Objek hak ulayat, yakni wilayah tempat hak ulayat berlangsung dalam hubungan hukum tertentu (mengusahakan dan mengambil hasil untuk kehidupan sehari-hari). Dengan demikian, ada hubungan, keterkaitan dan ketergantungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya, dan bahwa pemanfaatan hasil dari tanah, perairan, tanaman dan binatang yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan adalah hanya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan bukan untuk tujuan komersial.
3. Adanya norma-norma hukum yang mengatur hubungan hukum antara subjek dengan objek.

Penguasaan bidang-bidang tanah yang termasuk tanah ulayat oleh perseorangan dan bahan hukum dapat dilakukan :

1. Oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria.
2. Oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

Keberadaan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang terbit tanggal 24 Juni 1999 dimaksudkan sebagai pedoman bagi daerah, yakni daerah otonom menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 yang diganti dengan UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat yang masih ada di daerah tersebut.

Kriteria penentu tentang keberadaan hak ulayat terdiri dari tiga unsur, yakni: adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat itu, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu (Pasal 2).

Penentuan tentang keberadaan hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah (pemda) dengan mengikutsertakan masyarakat hukum adat yang ada di daerah tersebut, pakar hukum adat, LSM, dan instansi yang terkait dengan sumber daya alam. Keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah, dan bila batas-batasnya dapat ditentukan

menurut rata cara pendaftaran tanah. Batas tersebut digambarkan pada peta dasar pendaftaran tanah dan tanah dicatat dalam daftar tanah.

Pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan keberadaan hak ulayat itu diatur dengan peraturan daerah (Perda). Sebelum terbitnya perda yang dimaksud akan terdapat bidang-bidang tanah yang sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut UUPA atau sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku. Dalam hal ini, pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat terhadap bidang-bidang tanah tersebut tidak dapat dilakukan lagi (Pasal 3).

Bidang-bidang tanah ulayat dimungkinkan penguasaannya oleh perseorangan, baik warga maupun bukan warga masyarakat hukum adat dan badan hukum. Bila warga masyarakat hukum adat yang menguasai bidang tanah menurut hukum adat yang berlaku itu menghendaki, hak atas tanahnya dapat didaftar menurut ketentuan UUPA. Bagi instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, penguasaan bidang tanah dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA baru dapat diberikan setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

Terhadap bidang-bidang tanah ulayat yang sudah dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut UUPA, atau oleh instansi pemerintah, badan hukum, perscorangan yang diperoleh menurut tata cara yang berlaku sebelum terbitnya perda, maka pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat tidak berlaku lagi. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atau mereka yang memperoleh tanah dan menguasainya secara sah. Perolehan adalah sah apabila memenuhi syarat material, yakni diperoleh dengan itikad baik menurut cara yang disepakati para pihak, dan syarat formal, yakni dilakukan menurut ketentuan dan tata cara peraturan perundangan yang berlaku⁸.

Pemberian bidang tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atau warganya dapat ditempuh dengan cara dilepaskan untuk selama-lamanya atau diberikan penguasaannya untuk jangka waktu tertentu. Dalam upaya mencapai kesepakatan, kompensasi yang diberikan kepada masyarakat hukum adat hendaknya mempertimbangkan hilangnya atau berkurangnya tanah dan sumber daya alam yang menjadi sumber penghidupannya dan hilangnya pusat-pusat budaya dan religi masyarakat hukum adat tersebut. Manfaat yang diperoleh pihak luar tersebut hendaknya dapat bermanfaat bagi peningkatan kualitas hidup dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Keberadaan hak ulayat dinyatakan dalam peta pendaftaran tetapi terhadap tanah ulayat tidak diterbitkan sertifikat karena hak ulayat bukan obyek pendaftaran tanah, di samping itu sifatnya yang dinamis memungkinkan terjadi individualisasi secara alamiah karena faktor

⁸ Sumardjono, Maria S.W., 2005. Kebijakan Pertanahan. Antara Regulasi dan Implementasi. Penerbit Buku Kompas: Jakarta, Hlm. 67.

sosial-ekonomis yang membawa pengaruh terhadap perubahan internal di kalangan masyarakat hukum adat sendiri. Terbitnya Permen ini seyogianya mempertegas komitmen terhadap pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait, UU tentang Lingkungan Hidup, UU Kehutanan, UU transmigrasi, dan lain-lain).

Pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat mewujudkan penghormatan kepada hak orang lain dan upaya perlindungannya secara wajar. Hak ulayat itu tidak bersifat eksklusif. Masyarakat hukum adat berkewajiban untuk turut serta mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memberikan kesempatan kepada pihak-pihak di luar anggota masyarakat hukum adat untuk ikut menggunakan tanah berikut sumber daya alamnya dengan cara-cara yang disepakati bersama. Bila semua ketentuan dan hak serta kewajiban ditaati, kekhawatiran terjadinya bahaya disintegrasi karena diakuinya hak ulayat dapat ditepis.

Implementasi otonomi daerah dalam bidang pertanahan hampir dapat dikatakan terlaksana secara maksimal. Sampai saat ini umumnya belum tersedia regulasi ataupun program daerah dalam penataan pemanfaatan dan pengolahan tanah, baik pada level Pemerintah Provinsi maupun pada Pemerintah kabupaten/Kota. Padahal isyarat otonomi daerah bidang pertanahan diwajibkan kepada pemerintah untuk melakukan langkah-langkah konkrit baik dalam mempersiapkan regulasi, sumberdaya manusia, maupun organisasi yang nantinya dapat melakukan implementasi. Kondisi yang sangat memperhatikan, karena harapan adanya pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas tanah dalam pelaksanaan otonomi daerah masih jauh dari harapan.

Pengakuan bersyarat yang terdapat dalam berbagai produk hukum pemerintah, dapat dikelompokkan dalam dua bentuk pengakuan, yakni syarat keberadaan dan syarat pelaksanaannya. Keberadaan dimaksud, bahwa hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Dengan demikian, bagi daerah lain yang tidak lagi terdapat hak ulayat tidak diperbolehkan untuk menghidupkan kembali, sedangkan daerah yang tidak pernah ada hak ulayat tidak akan dilahirkan hak ulayat baru. pengakuan kedua yakni syarat pelaksanaannya, dikatakan harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara.

Dalam konteks lokal, Pemerintah Daerah saat ini belum dapat menjawab strategi implementasi apa yang telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas terhadap hak-hak masyarakat hukum adat, bagaimana unit pelaksanaan teknis telah disiapkan, siapakah aktor utama yang disertai tanggungjawab melaksanakan kebijakan tersebut, apakah prosedur operasi baku yang telah ditetapkan, bagaimanakah pola koordinasi implementasi akan kebijakan dilakukan, serta bagaimana, kapan, dimana dan kepada siapa alokasi sumberdaya alam tanah hendak dilaksanakan. Hal teknis ini memerlukan jawaban sebagai bentuk penjabaran dari Peraturan Menteri Negara Agraria/KBPN Nomor 9 Tahun 1999 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 2003 sebagai norma

standar dari mengidentifikasi dan menyelesaikan permasalahan hak-hak atas tanah masyarakat hukum adat.

Prosedur Penentuan Penetapan Tanah Hak Ulayat Dalam Peraturan Daerah

UUPA mengakui adanya keberadaan hak ulayat. Hal ini menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria/ Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan Menteri agraria tersebut mengatur mengenai kriteria ada atau tidaknya keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Setelah melalui penelitian yang melibatkan stakeholders, keberadaan hak ulayat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Dalam hal ini, tanah ulayat tersebut tidak diterbitkan sertipikat.

Pada bagian menimbang Permen tersebut dinyatakan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 3 UUPA bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya; bahwa akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya;

Dalam permen diatur pada Pasal 1 ayat (1) bahwa hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Penentuan masih adanya hak ulayat dan pengaturan lebih lanjut mengenai hak ulayat diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 yaitu :

1. Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam.

2. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal 5 diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah ini diatur dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya mengenai pelaksanaannya bahwa penilaian ada tidaknya hak ulayat, harus dilihat pada saat penerapan pasal 3 UUPA. Sedangkan sepanjang kenyataan masih ada, dapat diketahui jika pasal tersebut telah diimplementasikan guna mengetahui fakta dilapangan. Solusi untuk mengetahui hak masyarakat hukum adat atas tanah dapat dilakukan melalui suatu penelitian. Pelaksanaan penelitian itu dilakukan oleh pemerintah daerah setempat dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat atau Perguruan Tinggi, masyarakat hukum adat yang ada di daerah setempat, lembaga swadaya masyarakat dan instansi yang mengelola sumber daya alam.

Penelitian di dasarkan pada kriteria yang dirumuskan bersama masyarakat hukum adat, dan bila di temukan hak-hak tradisional tersebut, dalam jangka pendek dapat disahkan melalui peraturan daerah (Perda). Penetapan hak masyarakat melalui peraturan daerah juga tidak terlepas dari masalah legitimasi hirarkhi perundang-undangan.

Melalui alas yuridis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka Pemerintah Daerah mempunyai peran yang besar dalam penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dalam rangka pengelolaan kearifan lokal, termasuknya didalamnya pengaturan tentang keberadaan hak ulayat. Untuk itu melalui optimalisasi peran DPRD dan pemerintah daerah, dapat mendorong untuk dilakukan:

- 1) Inventarisasi daerah yang masih terdapat masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya;
- 2) Melakukan pengkajian dan penelitian;
- 3) Mendorong pemerintah daerah untuk menetapkan wilayah tertentu sebagai wilayah masyarakat hukum adat dalam bentuk Peraturan Daerah.

Dalam melakukan pengkajian dan penelitian adalah penting untuk berbekal pada pengetahuan yang cukup. Tentang struktur kemasyarakatan suatu masyarakat hukum adat untuk dapat secara fakta yang mendukung dioprasionalkan kriteria/persyaratan tentang keberadaan hak ulayat. Bagi yang terlibat dalam penentuan keberadaan masyarakat hukum

adat beserta hak ulayat yang melekat didalamnya, harus dapat menghilangkan sikap legalistic/formalistic semata. Pendekatan yang tepat dan komprehensif harus dijadikan pedoman dalam penyusunan produk hukum daerah.

Dalam setiap pembuatan produk hukum daerah idealnya melampirkan Naskah Akademik, dibuat naskah akademik dalam draft raperda merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, sebagai naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistic dan futuristic. Melalui naskah akademik akan mampu menjelaskan mengenai materi muatan rancangan peraturan daerah, termasuk kerangka pikir serta tujuan adanya peraturan daerah tersebut. Sehingga akan membantu orang banyak untuk dapat memahami pasal-pasal yang pada awalnya bisa terlihat membingungkan.

Berdasarkan Ketentuan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun Rancangan perundang-undangan, dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur. Meskipun Kata “dapat“ berarti tidak merupakan keharusan. Namun apabila merujuk Pasal 4 yang menyatakan bahwa konsepsi dan materi pengaturan yang disusun harus selaras dengan falsafah Negara Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur, maka konsepsi yang dituangkan dalam Naskah Akademik sangat berperan membantu pembentukan peraturan daerah. Memang tidak gampang untuk mewujudkan perlindungan dan penghormatan HAM dalam masyarakat adat, namun demikian kiranya perlu dipertimbangkan suatu tawaran kebijakan yang akomodatif, apabila kelak sudah ada payung hukum yang spesiifik dalam bentuk produk hukum daerah, yaitu: (1) agar para investor tidak berupaya untuk memiliki hak atas tanah melainkan lebih baik menyewa langsung dengan dari pemangku hak ulayat; (2) Investor disarankan agar menjadikan tanah ulayat sebagai bentuk penyertaan modal masyarakat adat (lokal).

KESIMPULAN

Kewenangan pemerintah daerah untuk menetapkan hak ulayat ke dalam peraturan daerah berlandaskan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat yang masih ada di daerah tersebut. Kriteria penentu tentang keberadaan hak ulayat oleh pemerintah daerah meliputi adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat itu, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu. Pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya

dengan mengikutsertakan masyarakat hukum adat yang ada di daerah tersebut, pakar hukum adat, LSM, dan instansi yang terkait dengan sumber daya alam.

Prosedur penentuan penetapan tanah hak ulayat dalam peraturan daerah tetap mengacu pada pedoman penyusunan peraturan daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana salah satu hal yang penting bahwa dalam setiap pembuatan produk hukum daerah idealnya melampirkan Naskah Akademik yang akan mampu menjelaskan mengenai materi muatan rancangan peraturan daerah, termasuk kerangka pikir serta tujuan adanya peraturan daerah tersebut. Sehingga akan membantu orang banyak untuk dapat memahami pasal-pasal

DAFTAR PUSTAKA

- Aminuddin Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Boedi Harsono, 2005, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- C.S.T. Kansil, 1991, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Irawan Soejito, 1984, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Jakarta: Balai Pustaka, Jakarta.
- Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-pokok Hukum Administras*, Edisi pertama Cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang.
- Maria S.W Sumardjono, 2005. *Kebijakan Pertanahan. Antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas: Jakarta
- Philipus M. Hadjon, 2001, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ketujuh, Gadjah MadaUniversity Press, Yogyakarta.
- Rozali Abdullah, 2000 *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Satria Lahadi, J. . (2021). PERAN TERTIB ADMINISTRASI DALAM MENUNJANG KEBERHASILAN PEMBANGUNAN DI KANTOR CAMAT ANGGABERI KABUPATEN KONAWA. SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan, 1(2), 61–74. <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i2.13>
- Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Supardan Modeong, 2001, *Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, PT Tinta Mas Indonesia, Jakarta.
- Sutarto, 1991, *Dasar-dasar Kepemimpinan Administrasi*, Gadjah Mada University Pers, Yogyakarta.

T. Nazaruddin, 2007. Sengketa Penguasaan Tanah antara Pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) versus Masyarakat. Universitas Malikussaleh Press: Lhokseumawe.

Taliziduhu Ndraha 2003, *Kybernology*, Rineka Cipta, Jakarta

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemeritahan Daerah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH UNTUK PENETAPAN
TANAH ULAYAT DALAM PERATURAN DAERAH**

Jabarudin, Karmila

DOI: <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i3.25>

ISSN 2809-8544

