

ANALISIS YURIDIS PERMENAG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG EKSISTENSI HAK ULAYAT DALAM HUKUM AGRARIA NASIONAL

Muhammad Syukur¹

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193, Kota Malang
Email : fathir1993@gmail.com

ABSTRACT

Agrarian conflict is one of the main sources of demands for gaining state recognition for the existence of indigenous peoples. Indigenous peoples struggle to get treatment for their constitutional rights. Minister of Agrarian Regulation No. 5 of 1999 (hereinafter referred to as Permenag) is the first regulation governing the way to recognize the existence of customary rights of indigenous peoples. Based on this background, this paper raises the formulation of the problem, namely: 1. How is the Legal Analysis of Permenag? 2. How to protect customary rights after the enactment of the regulation? This research is a normative legal research. Use a statutory, conceptual, and case approach. Collection of legal materials through the method of literature study, with primary and secondary legal materials. Legal materials are reviewed to address these legal issues. The results showed that, this regulation was born in order to fill the legal vacuum in response to pressure from indigenous peoples. As the first regulation that recognizes the existence of customary rights of indigenous people since the ratification of the LoGA. The regulation is a guideline for local governments to resolve indigenous peoples' customary rights issues.

Key words: Permenag 5/1999, Ulayat right, Recognition.

ABSTRAK

Konflik agraria menjadi salah satu sumber utama tuntutan untuk memperoleh pengakuan negara atas keberadaan masyarakat adat. Masyarakat adat berjuang untuk mendapat perlakuan atas hak-hak konstitusional mereka. Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 (selanjutnya disebut Permenag) merupakan peraturan pertama yang mengatur cara pengakuan keberadaan hak ulayat masyarakat adat. Berdasarkan latar belakang tersebut, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah yaitu: 1. Bagaimana Analisis Yuridis Permenag tersebut? 2. Bagaimana Perlindungan Hak Ulayat Setelah Berlakunya Permenag tersebut? Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Pengumpulan bahan hukum melalui metode studi literatur, dengan bahan hukum primer maupun sekunder. Bahan hukum dikaji untuk menjawab isu hukum tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, Peremenag ini lahir dalam rangka mengisi kekosongan perundang-undangan guna menanggapi tekanan dari

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

masyarakat adat. Sebagai peraturan pertama yang mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat adat sejak disahkannya UUPA. Permenag tersebut menjadi pedoman bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan hak ulayat masyarakat adat.

Kata Kunci: Permenag 5/1999, Hak Ulayat, Pengakuan.

PENDAHULUAN

Konflik agraria menjadi salah satu sumber utama tuntutan untuk memperoleh pengakuan Negara atas keberadaan masyarakat adat dan hak asal-usul yang melekat padanya. Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (selanjutnya disebut AMAN) mengartikulasikannya secara jelas dengan mottonya: “kalau Negara tidak mengakui kami, kami pun tidak mengakui Negara.” Tuntutan itu adalah cerminan krisis legitimasi Negara di mata masyarakat adat.

Umumnya, Pemerintah memperlakukan masyarakat adat sebagai objek, penduduk yang dibebani kewajiban-kewajiban. Pemerintah tidak memperlakukannya sebagai warga Negara dengan segenap hak yang dipenuhi oleh Negara. Mereka belum dapat pula berpartisipasi penuh dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan mulai perencanaan hingga implementasi, dan belum menikmati hasilnya, karena hak-hak konstitusional yang menjadi syarat partisipasi mereka, belum terpenuhi. Oleh karena itu, perjuangan AMAN adalah perjuangan tanah-air, suatu bentuk perjuangan hak-hak warga Negara. Masyarakat adat berjuang untuk mendapat perlakuan yang penuh atas hak-hak konstitusional mereka sebagai warga Negara yang khusus.

Belum pernah ada satupun peraturan perundang-undangan yang mengatur cara pengakuan keberadaan masyarakat adat beserta hak-hak atas tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelolanya hingga keluarnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut Permenag No. 5/1999).

Kehadiran Permenag No. 5/1999, ini pun disambut gembira oleh sebagian kalangan organisasi non-pemerintah, misalnya Lembaga Bela Banua Talino (LBBT) dari Pontianak. Para aktivis lembaga ini mencetak, menyebarkan, dan menggunakannya sejak tahun 2000 sebagai media pendidikan untuk perjuangan pengakuan hak-hak masyarakat adat Dayak dalam konteks proses kebijakan

desentralisasi di kabupaten-kabupaten Kalimantan Barat. Kalangan akademisi pun ada yang menilai Permenag 5/1999 ini sebagai “titik balik lahirnya keseriusan pemerintah dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan, khususnya terkait dengan objek sengketa tanah hak ulayat.

Permenag No. 5/1999 ini tentunya perlu diperlakukan sebagai produk perundang-undangan yang bersifat transisi. Maksudnya, dalam cara pandang politik hukum, ketika konfigurasi politik berubah, maka produk hukum itu perlu dipertanyakan relevansinya. Titik berangkat kajian ini adalah suatu teka-teki relevansi itu, yang bila dirumuskan dalam bentuk pertanyaan panduan kajian menjadi sebagai berikut: apa arti dan relevansi Permenag No. 5/1999 ini pada perjuangan masyarakat adat untuk mendapat pengakuan atas keberadaan dan hak ulayat yang merupakan hak asal usul yang melekat padanya?

Kajian kritis atas Permenag No. 5/1999 ini diperlukan, selain untuk mengungkap momentum istimewa dalam pembuatannya, kekuatan-kekuatan sosial yang mendorong pembuatannya, dan kondisi yang memungkinkannya dibuat, juga untuk menunjukkan kemanjuran, ambiguitas, dan batas-batas keberlakuannya. Penulis mengumpulkan bahan hukum primer berkenaan para pelaku yang terlibat dalam proses-proses pembuatan dan penggunaan Permenag No. 5/1999 tersebut, dan peraturan-peraturan daerah yang menindaklanjuti Permenag No. 5/1999 ini. Untuk memahami konteks sosial politik sebelum dan sesudah Permenag No. 5/1999 itu keluar.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah disebutkan di atas, penulis merasa perlu untuk mengkaji dan meneliti permasalahan sebagai berikut: Bagaimana Analisis Yuridis Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat? Bagaimana Perlindungan Hak Ulayat Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat?

Tujuan penelitian yaitu untuk mengetahui Analisis Yuridis dan Perlindungan Hak Ulayat Setelah Berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Jenis penelitian dalam penulisan ini adalah jenis penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum. Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, dalam hal khususnya adalah mengenai Peraturan Menteri Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Sedangkan metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah *Statute Approach* (Pendekatan undang-undang) dan *Conceptual Approach* (Pendekatan Kasus). Kemudian teknik penelusuran bahan hukum adalah dengan menggunakan teknik *library research*.

PEMBAHASAN

Penguasaan dan Pemilikan tanah dalam masyarakat hukum adat pada umumnya, selain dikenal adanya tanah hak milik yang bersifat individual, juga dikenal adanya tanah milik bersama (komunal) yang lazim disebut sebagai hak ulayat atas tanah. Hak ulayat atas tanah yang dimaksud dapat berupa lahan perkebunan, padang penggembalaan, pertanian, pemakaman, sungai, kolam, dan hutan seisinya.

Namun keberadaan hak ulayat atas tanah, terutama yang masih berbentuk hutan adat, saat ini semakin tergerus oleh berbagai kebijakan Pemerintah yang menegasikan eksistensi hak ulayat. Misalnya dengan kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) kementerian kehutanan yang telah menetapkan sekitar 133,7 juta hektare daratan Indonesia sebagai kawasan hutan. Klaim sebagai hutan Negara ini, antara lain agar memudahkan Pemerintah memperoleh dana segar dari pemberian izin terkait dengan pemanfaatan hutan. Belakangan ini izin pemanfaatan hutan lebih banyak digunakan untuk perkebunan kelapa sawit dan pertambangan.

Konflik-konflik atas sumber daya agraria dan penggunaannya disebabkan oleh persepsi yang berbeda antara pemerintah dan masyarakat hukum adat. Konflik-konflik yang terus terjadi, telah mengakibatkan MHA yang sudah hidup subsisten menjadi semakin miskin. Pemberian kewenangan Pemerintah pusat

kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan tanah dan administrasi penanaman modal melalui otonomi daerah juga tidak dapat diharapkan untuk mengentaskan kemiskinan MHA, bahkan bisa memperparah kemiskinan. Penelitian Michaela Haug dari CIFOR menemukan bahwa masyarakat Suku Dayak Banuaq di Kabupaten Kutai Barat menunjukkan stagnasi kemiskinan pada tingkat yang lebih tinggi dari pada sebelum era desentralisasi.²³ Penelitian lainnya dari AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) terhadap MHA di Gampong Alue Capli, Aceh; Tana Ai, NTT; Sedahulur Sikep, Jawa Tengah; Bentek, NTB menyimpulkan bahwa kemiskinan bukan hanya disebabkan oleh penipisan sumber daya alam, tetapi juga marginalisasi pada berbagai lapangan kehidupan MHA sebagai konsekuensi hegemoni modernisasi.

Secara yuridis normatif pengakuan terhadap tanah hak ulayat masyarakat hukum adat terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan. Kendatipun hak ulayat diakui di berbagai peraturan perundang-undangan, namun belum mampu memberikan perlindungan hukum karena semua pengakuan itu dilakukan dengan setengah hati, yaitu dengan gaya pengakuan bersyarat dan prasangka buruk terhadap Masyarakat Hukum Adat. Nampak jelas dalam Penjelasan Umum II Paragraf ke-3 UUPA yang intinya pengakuan hak ulayat atas tanah dilakukan dengan syarat agar tidak menghalang-halangi pemberian hak guna usaha dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya.

Pada dasarnya ada 3 (tiga) tujuan dari pembentukan UUPA. Pertama, peletak dasar hukum agraria nasional yang sekaligus merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Kedua, peletak dasar kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria. Artinya hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit. Ketiga, Pelatak dasar bagi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁴

² Michaela Haug, *Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat: Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Banuaq*, CIFOR, Bogor, 2007, h.vii.

³ AMAN, *Memahami Dimensi-dimensi Kemiskinan Masyarakat Adat*, AMAN dan ICCO, Jakarta, 2010, 97-103

⁴ Diyan Isnaeni, (2017). *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria yang Berparadigma Pancasila*, Jurnal, Desember. Vol 1., No. 2. h. 88.

Hingga saat ini politik hukum yang melandasi peraturan perundang-undangan yang menyangkut hak ulayat belum memadai untuk memberikan perlindungan terhadap Masyarakat Hukum Adat. Dapat Penulis uraikan sebagai berikut:

1. Analisis Yuridis Peraturan Menteri Agraria No. 5 /1999

- a. Permenag No. 5/1999, Peraturan pertama setelah keluarnya Undang-undang No. 5/1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria (UUPA)

Sumber utama pengaturan agraria menurut UUPA adalah konsepsi politik hukum Hak Menguasai dari Negara (HMN). Pada pokoknya, HMN adalah kewenangan pemerintah pusat dengan ruang lingkup yang luas, yakni untuk mengatur, mengelola dan mengalokasikan tanah dan sumber daya alam, menentukan hubungan kepemilikan, dan menentukan mana yang legal dan ilegal dalam tindakan hukum mengenai tanah dan sumber daya alam. Kewenangan yang bersumber dari HMN ini ditempeli keharusan etis bahwa pengembalian kewenangannya harus selalu bekerja demi mewujudkan tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.” Dalam pasal 2 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa pelaksanaan HMN “dapat dikuasakan kepada ... masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional”.

Selain dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA tersebut, pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA, yang berbunyi:

“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 tinggi.”

Menurut Maria S.W Soemardjono UUPA tidak memberikan kriteria mengenai keberadaan hak ulayat itu, kecuali tiga hal: (i) adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu, sebagai subyek hak ulayat; (ii)

adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai Lebensraum yang merupakan obyek hak ulayat; dan (iii) adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.⁵ Ketiga persyaratan ini bersifat kumulatif dan menjadi kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat. Dalam kondisi dimana masyarakat hukum dan tanah/wilayahnya ada namun masyarakat hukumnya sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tindakan hukum, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tak ada lagi.

Setelah pemerintahan Soekarno digulingkan melalui kudeta berdarah, pemerintah Orde Baru membekukan UUPA, namun UUPA tetap sebagai Undang-undang. Pemerintah Orde Baru meniadakan kebijakan dan implementasi land reform dan menggantinya dengan kebijakan “tanah untuk pembangunan”. Ini menjadi orientasi utama pemerintahan Suharto dan membuat hak-hak masyarakat adat tak memperoleh tempat di masa Orde Baru. Pemerintah tak kunjung mengeluarkan peraturan yang dimandatkan oleh Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 untuk mengatur mengenai keberadaan masyarakat adat dan hak-hak asal-usulnya.

Sebaliknya, pemerintah Orde Baru justru mengeluarkan peraturan sektoral di bidang sumber daya alam yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, yang bukan hanya tidak merujuk ke UUPA, tapi juga mengubah secara drastis komitmen-komitmen dasar dan konsep-konsep politik hukum yang telah ditetapkan dalam UUPA, termasuk menyangkut keberadaan masyarakat adat. Yang dilakukan dengan seperangkat perundang-undangan di bidang sumber daya alam tersebut adalah melakukan hal sebaliknya dari yang dimaksud UUPA yakni menegarakan tanah-tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola masyarakat adat itu. Melalui seperangkat perundang-undangan itu pula, tanah-tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola masyarakat adat beralih menjadi di bawah penguasaan Negara. Pemerintah pusat atas dasar kewenangannya memberikan konsesi-konsesi yang mencakup tanah dan

⁵ Maria S.W Sumardjono, (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas. h. 57

kekayaan alam masyarakat hukum adat itu. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Orde Baru tersebut tak dapat dipungkiri telah meminggirkan bahkan menghilangkan hak ulayat masyarakat adat.

Permenag No. 5/1999 lahir dalam rangka mengisi kekosongan perundang-undangan dalam rangka menanggapi tekanan dari masyarakat-masyarakat adat, termasuk yang diartikulasikan oleh Kongres AMAN yang pertama, dan dibentuk pula oleh posisi dan pemahaman Hasan Basri Durin sebagai Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI.

b. Analisis terhadap substansi Permenag No. 5/1999

Permenag memperkenalkan pola baru untuk mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, yaitu dengan melakukan penelitian dan mengukuhkan hasil penelitian tersebut dalam bentuk peraturan daerah. Permenag juga memberikan dasar bagi dapat didaftarkannya tanah ulayat yang sebelumnya belum pernah diberikan peluang oleh peraturan perundang-undangan. Meski demikian, Permenag memiliki sejumlah ambiguitas, misalnya niat untuk menyelesaikan permasalahan tanah ulayat malah dibatasi pada tanah-tanah yang di atasnya tidak terdapat hak-hak atas tanah menurut UUPA. Kriteria keberadaan masyarakat adat yang diatur dalam Permenag juga belum menampung dinamika internal dan eksternal yang telah mendorong perkembangan komunitas masyarakat adat. Minusnya perspektif keadilan transisional (*transitional justice*) tidak membuat Permenag itu digunakan untuk mengoreksi kebijakan yang keliru di masa lalu. Pola pengaturan hak ulayat masyarakat adat dalam Permenag diikuti oleh peraturan tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat

Terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan yang lahir pada masa reformasi mengikuti pola pengaturan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat yang diperkenalkan oleh Permenag No. 5/1999. Hal ini menunjukkan bahwa pola pengaturan hak ulayat dalam Permenag diikuti oleh peraturan perundang-undangan yang dibentuk setelahnya, bahkan peraturan perundang-undangan tersebut lebih tinggi kedudukannya dari Permenag No. 5/1999.

c. Pelaksanaan Permenag No. 5/1999 oleh pemerintahan daerah

Tidak semua kebijakan pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat dilakukan dalam bentuk peraturan daerah. Bentuk hukum pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat juga dilakukan dalam bentuk keputusan kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pola pengaturan yang diperkenalkan melalui Permenag No. 5/1999 diterapkan secara berbeda di lapangan mengikuti berbagai peluang hukum yang ada.

2. Perlindungan Hak Ulayat Setelah Permenag No. 5/1999

a. Pengakuan atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy

Pola pengaturan tentang pengakuan hak ulayat dalam Permenag No. 5/1999 diikuti oleh Perda Kabupaten Lebak No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Baduy. Perda Hak Ulayat Baduy merupakan salah satu contoh pelaksanaan Permenag No. 5/1999 dalam kebijakan daerah. Namun Perda Hak Ulayat Baduy tidak mengikuti seluruh tahapan yang diatur dalam Permenag, misalnya perihal keharusan penelitian yang dilakukan oleh Pemda bersama akademisi dan pakar hukum adat. Keharusan itu tidak dilakukan karena pemerintah daerah kabupaten Lebak beranggapan bahwa tidak ada keraguan lagi untuk menyatakan masyarakat Baduy adalah masyarakat adat

b. Pengakuan Tanah Ulayat di Sumatera Barat

Pola pengaturan tentang pengakuan hak ulayat dalam Permenag No. 5/1999 diikuti oleh Perda Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Hadirnya Permenag No. 5/1999 telah menjadi rujukan bagi Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Barat membuat Perda No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, setelah sebelumnya membuat Perda tentang Pemerintahan Nagari. Penyusunan Perda Tanah Ulayat dilakukan dengan melakukan penelitian terlebih dahulu terhadap keberadaan masyarakat adat dan tanah ulayat di Sumatera Barat. Perda Tanah Ulayat mengatur bahwa keberadaan setiap jenis tanah ulayat yang ada di Sumatera Barat didaftarkan ke Kantor Pertanahan dengan jenis-jenis hak atas tanah yang ada didalam UUPA. Namun, belum ada peraturan di tingkat nasional yang dapat mengakomodasi pendaftaran tanah ulayat tersebut melalui kantor pertanahan.

Berbeda dengan ketentuan Permenag No. 5/1999, Perda Tanah Ulayat mengatur pula tentang pemulihan tanah ulayat yang telah diberikan HGU di atasnya. Perda tanah ulayat hanya bisa menjelaskan bahwa tanah-tanah yang telah habis masa HGU-nya kembali “ke bentuk semula.” Klausul “ke bentuk semula” tersebut kemudian menjadi multi tafsir, apakah kembali ke tanah ulayat masyarakat adat atau ke tanah negara.

Permenag No. 5/1999 ini berlaku dan dapat dipergunakan sebagai pedoman oleh seluruh pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan hak ulayat masyarakat adat tanpa menghiraukan kemauan dan kapasitas pemerintah daerah dan perbedaan karakteristik masyarakat adat.

Benar bahwa komunitas-komunitas lain mengalami kesulitan dalam menerapkan Permenag No. 5/1999 karena perbedaan kondisi masyarakat adat yang hendak diperjuangkan pengakuan akan keberadaan dan hak-haknya, dan perbedaan cara pandang instansi pemerintah dalam melihat keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Kondisi masyarakat adat yang berbeda-beda bukanlah halangan untuk mendapatkan pengakuan. Yang diperlukan adalah perubahan cara pandang pemerintah dalam melihat keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Perubahan cara pandang ini akan didapatkan jika ada peraturan yang secara jelas mengatur dan mengakui keberadaan dan hak-hak masyarakat adat.

Setelah pemberlakuan UUPA, tak ada satu peraturan pun yang mengatur dan memberikan perlindungan terhadap keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya. Permenag No. 5/1999 lahir satu tahun setelah masa reformasi dimana tuntutan masyarakat adat mengenai pengakuan atas keberadaan dan hak-haknya meruyak tampil ke dalam proses kebijakan di kantor Menteri Negara Agraria dan Badan Pertanahan Nasional. Berbeda dengan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN sebelumnya, Hasan Basri Durin menanggapi tuntutan masyarakat itu dengan membuat Permenag No. 5/1999 tersebut. Permenag ini telah memberikan inspirasi dan menjadi rujukan bagi peraturan-peraturan di atas Permenag bahkan sampai level Undang-undang, untuk mengatur mengenai cara pengakuan keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Di tingkat daerah, Permenag ini telah menjadi

pedoman bagi pemerintah daerah untuk membuat pengaturan khusus mengenai cara pengakuan keberadaan dan hak- hak masyarakat adat, tetapi tidak semua penerapan Permenag tersebut di daerah mengikuti sepenuhnya pola pengakuan hak ulayat yang ditentukannya.

Setelah menjadi inspirasi dan rujukan tentang tata cara bagaimana keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya diakui oleh pemerintah daerah, pertanyaan pokoknya apakah Permenag No. 5/1999 tersebut masih relevan sebagai pengaturan untuk pengakuan dan penghormatan “kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya” sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 18B ayat (2) UUD 1945

Penulis berpendapat bahwa Permenag No 5/1999 tersebut sudah tidak relevan lagi. Durin (Menteri Agraria tahun pembuatan Permenag No. 5/1999 ini) membuat Permenag tersebut untuk mengoreksi kebijakan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN terdahulu, tanpa mempergunakan perspektif keadilan transisional (*transitional justice*). Dalam Permenag ini tidak bisa ditemukan pernyataan mengenai kebijakan tentang masyarakat adat yang keliru di masa lalu. Alih-alih menyelesaikan masalah pengabaian keberadaan masyarakat adat dan penghilangan hak- haknya karena masuknya konsesi-konsesi perkebunan, kehutanan, dan pertambangan, pengertian masyarakat adat, penafsiran mengenai tanah ulayat dan hak ulayat, dan cara mengakui keberadaan masyarakat adat dan tanah ulayatnya harus diurus oleh peneliti akademis, elite pemerintah daerah dan DPRD, termasuk melalui penelitian akademis dan penetapan peraturan daerah. Tata cara pengakuan yang rumit dan kriteria masyarakat adat yang disebutkan dalam Permenag ini membuat pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat tak mudah dilakukan. Terlebih lagi, Permenag No. 5/1999 ini tidak dapat diberlakukan di atas hutan negara, dan di atas tanah-tanah yang telah dibebani hak di atasnya. Padahal, justru inilah yang menjadi penyebab perampasan tanah-tanah masyarakat adat dan konflik-konflik agraria di masa lalu.

Jadi, bukannya mampu menjadi alat yang dapat dipergunakan masyarakat adat untuk memperjuangkan hak-hak mereka yang diambil

untuk keperluan pemerintah dan perusahaan-perusahaan perkebunan, pertambangan, dan kehutanan, Permenag No. 5/1999 ini malah bisa membahayakan mereka karena ada atau tidaknya mereka, beserta hak-hak mereka, akan ditetapkan melalui proses penelitian dan proses pembuatan peraturan daerah.

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan secara eksplisit pengakuan dan penghormatan negara atas “kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Selama ini pengakuan dan penghormatan tersebut telah diatur dalam sejumlah undang-undang baik dalam UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, No. 41/1999 tentang Kehutanan, UU No. 7/2004 tentang Sumber Daya Air dan undang-undang lainnya. Perangkat yang masih kurang untuk mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak masyarakat adat adalah masih belum memadainya peraturan operasional tersebut, dalam hal ini Permenag No. 5/1999. Dengan menyadari bahwa Permenag No. 5/1999 sebagai aturan operasional untuk pengakuan dan penghormatan hak ulayat masyarakat adat sudah tidak memadai, makakajian ini merekomendasikan adanya peraturan pemerintah yang menggantikan Permenag No. 5/1999. Penulis mengusulkan bentuk peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah (PP) agar dapat mengikat sejumlah instansi pemerintah yang bertanggungjawab dalam pengakuan dan penghormatan hak masyarakat adat sehingga tidak hanya berlaku bagi instansi pertanahan saja. Kemudian PP tersebut merujuk pada Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960, khususnya pasal 2 ayat 4 yang mengatur pendelegasian hak menguasai dari Negara kepada masyarakat-masyarakat hukum adat, dan pasal 3 yang mengakui “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat”. Selain mengacu kepada UUPA, PP itu juga dapat menjadi peraturan pelaksana bagi undang-undang lainnya berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat. Penyusunan PP tersebut juga perlu disinkronisasikan dengan inisiatif pengaturan keberadaan dan hak-hak

masyarakat adat yang tengah berlangsung seperti penyusunan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat adat, RUU Hak atas Tanah dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hingga sekarang belum ada peraturan pelaksanaan setingkat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tata cara pengakuan hak ulayat. Berdasarkan kajian ini, hal-hal pokok yang perlu dimasukkan ke dalam PP tersebut adalah: Pertama, PP yang akan datang harus menggunakan pendekatan keadilan transisi (*transitional justice*)⁶. Di dalam pertimbangan hukumnya, PP ini perlu menjelaskan kebijakan masa lalu telah keliru sehingga menyebabkan masyarakat adat tersingkir dari tanah, sumber daya alam, dan wilayah hidupnya. PP ini harus juga bisa menampung kriteria dan dinamika kesatuan masyarakat hukum adat yang telah berkembang; Kedua, PP ini memahami hak ulayat bukan suatu jenis hak atas tanah, akan tetapi kewenangan dari kesatuan masyarakat hukum adat untuk menjalankan hak menguasai dari negara, yang mencakup kewenangan mengatur dan mengelola tanah, sumber daya alam, dan wilayahnya, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, sumber daya alam dan wilayahnya; dan menentukan dan mengatur apa-apa yang legal dan illegal dilakukan anggota masyarakat hukum adat dan orang luar sehubungan dengan tanah, sumber daya alam dan wilayahnya itu; Ketiga, PP kedepan berlakunya tidak terbatas. PP ini bisa diberlakukan di atas tanah yang sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960; Keempat, PP ini bisa diberlakukan di seluruh wilayah Republik Indonesia, termasuk dalam kawasan hutan Negara. Dalam konteks ini, ruang lingkup yang hendak diatur oleh rancangan PP tentang Hutan Adat berada dalam PP yang diusulkan ini, sehingga PP tentang Hutan Adat tidak diperlukan lagi. Kelima, PP ini harus memuat proses penghormatan dan pengakuan yang tidak rumit dan meletakkan penentuan keberadaan masyarakat adat kepada masyarakat adat itu sendiri; dan last but not least, keenam, pengakuan tidak harus dalam bentuk Peraturan Daerah, tapi bisa

⁶ Komnas HAM, 2001. *Keadilan Dalam Masyarakat Transisi*. Jakarta: Komnas HAM

dalam bentuk Surat Keputusan Bupati, dan perjanjian masyarakat dengan pemerintah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari penelitian serta pengkajian yang telah penulis lakukan, terdapat beberapa kesimpulan berkaitan dengan objek penelitian yang ada. Adapun beberapa kesimpulan yang diperoleh antara lain:

1. Permenag Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat lahir dalam rangka mengisi kekosongan perundang-undangan dalam rangka menanggapi tekanan dari masyarakat-masyarakat adat. sebagai peraturan pertama yang dimaksudkan untuk mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat adat sejak disahkannya UUPA.
2. Permenag Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat merupakan pedoman bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan hak ulayat masyarakat adat.

Saran

Dari kesimpulan tersebut di atas, maka penulis menyertakan beberapa saran, sebagai berikut:

1. Penulis menyarankan adanya peraturan pemerintah yang menggantikan Permenag Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Penulis mengusulkan bentuk peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah (PP).
2. Penulis menyarankan Pengakuan tidak harus dalam bentuk Peraturan Daerah, tapi bisa dalam bentuk Surat Keputusan Bupati, dan perjanjian masyarakat dengan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam

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

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

Peraturan Daerah Kabupaten Lebak Nomor 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari

Surat Keputusan Bupati Bungo Nomor 1249 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Hutan Adat Batu Kerbau

Surat Keputusan Bupati Merangin Nomor 287 Tahun 2003 tentang Pengukuhan Kawasan Bukit Tapanggang Sebagai Hutan Adat Masyarakat Hukum Adat Desa Guguk Kecamatan Sungai Manau Kabupaten Merangin

Buku

AMAN. (2010). *Memahami Dimensi-dimensi Kemiskinan Masyarakat Adat*. Jakarta: AMAN dan ICCO.

Maria S.W. Sumardjono. (2001). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Buku Kompas.

_____. (1982). *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria*. Yogyakarta: Andi Offset.

_____. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Kompas.

Michaela Haug. (2007). *Kemiskinan dan Desentralisasi di Kutai Barat: Dampak Otonomi Daerah terhadap Kesejahteraan Dayak Banuaq*. Bogor: CIFOR.

Jurnal

Diyan Isnaeni, (2017). *Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria yang Berparadigma Pancasila*, Jurnal, Desember. Volume 1., No. 2.