



EKSISTENSI SERTIPIKAT HAK KOMUNAL ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI SEKTOR KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN

EXISTENCE CERTIFICATE COMMUNAL LAND RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLE IN FORESTRY AND PLANTATION

Lukman Ilman Nurhakim*, Betty Rubiati**, Anita Afriana***

ABSTRAK

Hak Ulayat pada penerapannya telah digantikan oleh Hak Komunal melalui Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016. Dengan kata lain, Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menghendaki adanya Sertipikat Hak Komunal atas Tanah berpotensi dapat menegasikan pengelolaan Masyarakat Hukum Adat terhadap sektor kehutanan dan perkebunan. Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Sertipikat Hak Komunal atas Tanah merupakan suatu bukti kepemilikan atas tanah sebagai upaya mereduksi konflik yang terus berkelanjutan. Namun, eksistensi Hak Komunal baik UUPA maupun PP Pendaftaran Tanah tidak mengatur sebagai bagian daripada Hak Atas Tanah maupun objek pendaftaran tanah. Begitu juga UU Kehutanan dan UU Perkebunan sebagai UU sektoral pengelolaan tanah di bidang kehutanan dan perkebunan tidak mengatur mengenai pranata Hak Komunal atas Tanah. Dengan demikian, Permen ATR/KBPN No. 10/2016 dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat dikarenakan pembentukannya tidak diperintahkan peraturan perundang-undangan di atasnya, demikian juga dengan Sertipikat Hak Komunal atas Tanah dapat dikesampingkan, khususnya pada sektor Kehutanan dan Perkebunan.

Kata kunci: hak komunal atas tanah; kehutanan; perkebunan.

ABSTRACT

Customary rights in their application have been replaced by Communal Rights through the Regulation of MATR/KBPN No. 10/2016. In other words, Minister regulation ATR/KBPN No. 10/2016 requires the Communal Land Rights Certificates can potentially negate the management of Indigenous People of the forestry and plantation sectors. The method used in this article is normative juridical approach. Communal Land Rights Certificate is a proof of ownership of the land, it is used to reduce conflict. However, the existence of communal rights, both the UUPA and the PP of land registration, does not regulate it as part of land rights or the object of land registration. As well as the Forestry Law and the Plantation Law which in charge in land management law in the field of Forestry and Plantations do not regulate Communal Rights on Land. Thus, Permen ATR/KBPN No. 10/2016 is declared to have no binding power because its formation is not mandated by the laws and regulations above, as well as the

* Mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35, Bandung, email: lukmanilman@gmail.com

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung, email: rubiatibetty@yahoo.co.id

***Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung, email: anita.afriana@unpad.ac.id

Communal Rights Certificate on Land can be set aside, especially in the Forestry and Plantation sector

Keywords: *communal rights to land; forestry; plantation.*

PENDAHULUAN

Dewasa ini sengketa tanah merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan, seperti sengketa antar perorangan, perorangan dengan badan hukum, antar badan hukum, maupun perorangan atau badan hukum dengan pemerintah. Hal tersebut selaras dengan sengketa tanah yang melibatkan tanah masyarakat hukum adat dibenturkan dengan meningkatnya permintaan tanah atas kebutuhan terhadap pendayagunaan tanah sebagai salah satu faktor pendukung bagi bidang industri, perkebunan, dan perumahan. Terjadinya sengketa tanah tersebut juga, salah satunya disebabkan oleh tidak terdaftarnya Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ditambah dengan penguasaan fisik tanah oleh korporasi.

Jaminan konstitusional terhadap pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang terdiri di dalamnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 B Ayat (2) dan Pasal 28 I Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (untuk selanjutnya disebut UUD 1945) seharusnya menjadi suatu rujukan bagi peraturan di bawahnya terhadap perlindungan hukum atas Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Selanjutnya, dengan diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA) yang menjadi *umbrella act* telah mengatur hal demikian sebagaimana dalam Pasal 3 UUPA mengenai pengakuan terhadap Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Adat.

Pengaturan Hak Ulayat secara teknis lebih rinci telah diatur melalui Permen Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu (untuk selanjutnya disebut Permen ATR/KBPN No. 10/2016) sebagai pengganti Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (untuk selanjutnya disebut PMNA/KBPN No. 5/1999).

Secara yuridis, terdapat perbedaan antara Permen ATR/KBPN No. 10/2016 dengan PMNA/KBPN No. 5/1999 yakni tidak digunakannya istilah "Hak Ulayat" karena diganti dengan "Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat". Apabila kita mengacu terhadap UUD NRI 1945 dan UUPA, kedua peraturan tersebut tidak menggunakan istilah "Hak Komunal", melainkan "Hak Ulayat" sebagaimana telah dipaparkan di paragraf sebelumnya. Namun, hal tersebut berbeda apabila mengacu pada konsideran huruf b Permen ATR/KBPN No. 10/2016 yang pada pokoknya Hak Komunal sebagaimana dimaksud merujuk terhadap Pasal 3 UUPA. Oleh karena itu, perlu dipertanyakan kembali mengenai eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat terhadap Hak Ulayat sebagaimana telah disebutkan dalam UUPA itu sendiri.

Dengan diundangkannya Permen ATR/KBPN No. 10 Tahun 2016 pada 14 April 2016 yang menggantikan Permen ATR/KBPN No. 9 Tahun 2015, maka status hukum Hak

Ulayat atas Tanah demi hukum telah berubah menjadi Hak Komunal. Secara sederhana, Hak Komunal menghendaki adanya pendaftaran terhadap Hak Milik bersama suatu Masyarakat Hukum Adat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Dengan kata lain, eksistensi Hak Komunal melalui pendaftaran yang berujung adanya Sertipikat Hak Komunal seyogyanya tidak sesuai dengan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP No. 24/1997), karena Hak Komunal tidak termasuk sebagai obyek pendaftaran tanah, namun dengan adanya Pasal 18 Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menghendaki Hak Komunal sebagai objek pendaftaran tanah. Selain itu, timbul berbagai macam permasalahan dengan diundangkannya Permen ATR/KBPN No. 10/2016 tersebut terhadap penerapan di sektor kehutanan dan perkebunan.

Artikel ini merupakan sari dari penelitian yang telah selesai dilakukan dengan permasalahan penerapan sertipikat Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat melalui Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 dan permasalahan hukum yang timbul atas pengaturan sertipikat Hak Komunal atas Tanah di sektor kehutanan dan perkebunan.

Sementara itu, maksud atau tujuan daripada penelitian ini adalah untuk menganalisis permasalahan atas sertipikat komunal Masyarakat Hukum Adat dan pemanfaatan Hak Komunal atas Tanah dengan pihak ketiga menurut hukum positif di Indonesia.

METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan cara mempelajari bahan-bahan pustaka yang berupa literatur dan perundang-undangan yang berkaitan dengan eksistensi sertipikat Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat pada sektor kehutanan dan perkebunan. Selanjutnya, sumber data yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah data sekunder. Kemudian, data tersebut diolah untuk membahas permasalahan melalui kajian yang memfokuskan terhadap penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dan peraturan perundang-undangan dalam hukum positif di Indonesia dengan mengolah data pustaka atau data sekunder melalui studi kepustakaan yang menyajikan beberapa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹ Data pustaka yang dikumpulkan secara keseluruhannya dianalisis berdasarkan analisis *normatif kualitatif*.

PEMBAHASAN

Penerapan Sertipikat Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat melalui Permen ATR/KBPN No. 10/2016

Hak Ulayat masyarakat hukum adat menurut Boedi Harsono ialah rangkaian kewajiban-kewajiban disertai dengan segenap wewenang terhadap sebidang tanah yang terletak di wilayah suatu masyarakat hukum adat.² Sehubungan dengan itu, Elza Syarief menambahkan keberadaan Hak Ulayat dan Masyarakat Adat juga perlu diperhatikan diantaranya: kelengkapan data

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm 142.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 185

ihwal keberadaan (lokasi), jumlah, atau luas tanah beserta status penguasaannya haruslah akurat, lengkap dan *up to date*. Dengan demikian, pengaturan mengenai Hak Ulayat telah diakomodasi dalam Pasal 3 UUPA yang secara rinci mengakui eksistensi Hak Ulayat masyarakat hukum adat dalam Pasal 3 UUPA sebagaimana berikut³:

“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.”

Secara normatif, Hak Ulayat merupakan 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.⁴ Untuk itu, adapun objek Hak Ulayat sebagaimana dijelaskan sebelumnya, diantaranya⁵:

- a. Tanah
- b. Perairan
- c. Tumbuh yang hidup di atasnya

- d. Binatang yang berhabitat di lingkungan Ulayat

Dengan luasnya objek Hak Ulayat, tidak saja memberikan banyak keuntungan karena di sisi lain juga berpotensi terjadinya kasus sengketa antara tanah kepemilikan Masyarakat Hukum Adat (Hak Ulayat) dengan Hak Atas Tanah lainnya. Hal tersebut diperparah dengan minimnya bukti formal daripada kepemilikan tanah Ulayat yang tidak berpedoman pada PMNA/KBPN No. 5/1999 yang telah digantikan dengan diundangkannya Permen ATR/KBPN No. 10/2016. Bukti formal sebagaimana dimaksud sebelumnya harus memenuhi kualifikasi adanya Keputusan Bupati/Walikota disertai Peta Dasar Pendaftaran Tanah yang selanjutnya dicatatkan dalam Daftar Tanah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota dimana tanah yang bersangkutan terletak.

Namun, Urip Santoso berpendapat ketiadaan bukti formal seyogyanya tidak menghalangi eksistensi daripada Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dikarenakan hukum adat itu sendiri bersifat tidak tertulis. Terlebih untuk menyatakan ada atau tidaknya Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dipedomani oleh tiga unsur, yaitu⁶:

- a. Adanya kelompok masyarakat sebagai suatu persekutuan berdasarkan geneologis atau teritoris, yang merupakan suatu Masyarakat Hukum Adat;
- b. Adanya wilayah, yaitu tanah kepemilikan bersama para warganya sebagai “*labensraum*”-nya;

³ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta; 2012, hlm. 84.

⁴ Pasal 1 angka 1 PMNA/KBPN No. 5/1999.

⁵ Tolib Setiyadi, *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 316.

⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 81-82.

- c. Adanya tetua adat yang masih diakui oleh para warga Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan, didukung kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana Hak Ulayat.

Dengan tidak berlakunya PMNA/KBPN No. 5/1999 menutup ruang peraturan pelaksana daripada Hak Ulayat itu sendiri sebagaimana telah diamanatkan oleh Pasal 3 UUPA. Hak Ulayat yang selama ini kita kenal, secara termonologis digantikan dengan istilah "Hak Komunal Atas Tanah". Adapun UUPA sendiri tidak mengenal terminologi hak komunal atas tanah, melainkan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Perbedaan istilah ini tentu saja dapat mempengaruhi terhadap ruang lingkup batasan daripada suatu objek yang diaturinya. Jika kita bandingkan dengan ruang lingkup pengaturan Hak Komunal atas Tanah, Hak Ulayat nyatanya memiliki ruang lingkup yang lebih akomodatif dibandingkan dengan Hak Komunal. Hal tersebut bisa dilihat daripada dimensi Hak Ulayat yang mencangkup publik dengan adanya pemanfaatan, pemeliharaan, hubungan hukum antara tanah dengan masyarakat, hingga perbuatan hukumnya yang diatur sesuai adat istiadat tertentu dan kepemilikan tanah tersebut secara kolektif dilihat dari dimensi privatnya.

Hukum tanah Indonesia mengakui adanya Hak Komunal dan yang serupa itu dari Masyarakat Hukum Adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UUPA.⁷ Selanjutnya, secara normatif mengenai Hak Komunal atas Tanah sebagaimana bunyi Pasal 1 angka 1 Permen ATR/KBPN No. 10/2016 adalah hak milik bersama atas tanah suatu Masyarakat Hukum Adat atau Hak Milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat

yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Dengan demikian, seolah tidak ada perbedaan makna antara Hak Ulayat dengan Hak Komunal atas Tanah berdasarkan Permen ATR/KBPN No. 10/2016 karena sebagaimana kita ketahui Pasal 3 UUPA sekali lagi tidak mengatur hak komunal, melainkan Hak Ulayat. Terlebih lagi pengaturan mengenai Hak-hak Atas Tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak ada satupun yang menyebutkan Hak Komunal atas sebagai Hak Atas Tanah. Lantas, apa peraturan yang memedomani Hak Komunal atas Tanah sebagaimana diatur dalam Permen ATR/KBPN No. 10/2016?

Secara sederhana Permen ATR/KBPN No. 10/2016 yang mengatur Hak Komunal atas Tanah diundangkan untuk mengganti pengaturan Hak Ulayat yang sebelumnya diatur pada PMNA/KBPN No. 5/1999. Dengan kata lain, induk daripada Permen ATR/KBPN No. 10/2016 adalah peraturan yang digantikannya, yakni PMNA/KBPN No. 5/1999. Didukung dengan dorongan banyaknya permasalahan mengenai bukti formil daripada tanah Ulayat yang tidak kunjung selesai, membuat Ferry Mursyidan Baldan sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala badan Pertanahan Nasional pada tanggal 21 Maret 2016 menetapkan Permen ATR/KBPN No. 10/2016.

Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menjadikan Hak Komunal sebagai jembatan terhadap bukti kepemilikan tanah Ulayat bagi masyarakat hukum adat dengan adanya pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 19 Permen ATR/KBPN No. 10/2016. Didukung dengan, tidak termasuknya Hak Komunal atas Tanah sebagai objek daripada pendaftaran tanah yang akan berujung sertipikat tanah, karena

⁷ Konsideran huruf b Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016.

berdasarkan Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997 adapun objek pendaftaran diantaranya:

- “1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
3. Tanah Hak Pengelolaan
4. Tanah Wakaf;
5. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
6. Hak Tanggungan
7. Tanah Negara.”

Dengan hanya berpayung pada peraturan menteri yang mengecualikan norma-norma di atasnya, termasuk UUPA itu sendiri. Terlepas disorganisasi peraturan yang terjadi, Permen ATR/KBPN No. 10/2016 bermaksud memberikan kepastian hukum bagi Masyarakat Hukum Adat terhadap tanah Ulayat yang digunakannya, sehingga dapat mengatasi keterbatasan pembuktian formil daripadanya. Adapun prosedur yang telah ditetapkan diantaranya: proses penelitian atau identifikasi mengenai objek tanah Ulayat tersebut, kemudian analisis adanya hubungan hukum dan perbuatan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanahnya, lalu Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) melaporkan hasil analisis tersebut kepada Bupati/Walikota atau Gubernur, ditindaklanjuti dengan penetapan Masyarakat Hukum Adat dan tanahnya oleh Bupati/Walikota atau Gubernur, selanjutnya pendaftaran penetapan Bupati/Walikota atau Gubernur kepada Kepala Kantor BPN Kabupaten/Kota atau Provinsi, diakhiri

dengan dikeluarkannya sertifikat Hak Komunal oleh Kementrian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Pendaftaran tanah, khususnya mengenai sertifikat Hak Komunal Atas Tanah tersebut harus dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 2 PP 24/1997 dan penjelasannya dan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut Perka BPN No. 2/2013).⁸ Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum di bidang pertanahan⁹. Dengan demikian, adanya sertifikat Hak Komunal ditujukan untuk memberikan baik pengakuan, upaya perlindungan terhadap tanah Ulayat itu sendiri, maupun reduktor konflik yang menyangkut tanah Ulayat.

Permasalahan Penerapan Hak Komunal atas Tanah di Sektor Kehutanan dan Perkebunan

Pengakuan dan pengaturan hak Ulayat salah satunya diatur di dalam Pasal 3 UUPA yang pada pokoknya menyatakan pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus demikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta

⁸ SP Florianus Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2007, hlm 17.

⁹ Teguh Susanto, *Panduan Praktis Mengurus Sertipikat Tanah & Perizinannya*, Cetakan Pertama, Buku Pintar, Yogyakarta, 2014, hlm. 52.

tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Di samping UUPA, Hak Ulayat juga diatur dalam PMNA/KBPN No. 5/1999. Namun, PMNA/KBPN No. 5/1999 kini tidak lagi berlaku setelah diundangkannya Permen ATR/KBPN No. 9/2015.

Pada prakteknya, Hak Ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA telah dinegasikan oleh Pasal 25 Permen ATR/KBPN No. 10/2016 yang telah mencabut PMNA/KBPN No. 5/1999 selaku Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, terjadi kesimpangsiuran mengenai pengaturan Hak Ulayat berdasarkan Pasal 3 UUPA, khususnya terkait: pengertian, unsur, dan kualifikasi eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dengan kata lain, perbedaan terminologis tersebut dapat berdampak yuridis antara Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagaimana diatur melalui Pasal 3 UUPA Jo. PMNA/KBPN No. 5/1999 dengan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat yang hanya diatur melalui Permen ATR/KBPN No. 10/2016.¹⁰ Untuk itu, terlebih dahulu Penulis paparkan secara spesifik mengenai maksud dan tujuan daripada diterbitkannya Permen ATR/KBPN No. 10/2016 ditinjau daripada landasan pembentukan perundang-undangan, diantaranya:

- a. Landasan filosofis, sebagaimana tercantum dalam konsideran huruf a Permen ATR/KBPN No. 10/2016 pada pokoknya menjelaskan:
 - 1) Menjamin hak, baik Masyarakat Hukum Adat maupun masyarakat non hukum adat di kawasan hutan atau perkebunan;

- 2) Baik Masyarakat Hukum Adat maupun masyarakat non hukum adat di kawasan hutan atau perkebunan telah menguasai tanah secara fisik setidaknya 10 tahun secara berturut-turut;

- 3) Pengaturan dalam peraturan ini ditujukan terhadap kemakmuran rakyat.

- b. Landasan yuridis, sebagaimana tercantum dalam konsideran huruf c Permen ATR/KBPN No. 10/2016 yang pada pokoknya menyebutkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi daripada penerapan Hak Komunal, maka dirasa perlu untuk mengganti Permen ATR/KBPN No. 9/2015
- c. Landasan sosiologis, sebagaimana tercantum dalam konsideran huruf b Permen ATR/KBPN No. 10/2016 adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap Masyarakat Hukum Adat dalam pemanfaatan optimal tanah Ulayat di kawasan hutan atau perkebunan.

Berkenaan dengan sektor kehutanan sebagai salah satu objek Hak Komunal atas Tanah, pada Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Uji Materil Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (untuk selanjutnya disebut Putusan MK) yang dilatarbelakangi oleh Aliansi Masyarakat Hukum Adat Nusantara (AMAN), dkk sebagai Pemohon atas Pasal 1 angka 6, Pasal 4 Ayat (3), Pasal 5 Ayat (1) s.d Ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (untuk selanjutnya disebut UU Kehutanan) merubah kewenangan Kementerian Kehutanan dalam menetapkan

¹⁰ Mariska Yustina, "Hak Komunal Atas Tanah Hukum Adat di Indonesia", *Jurnal Media Neliti*, 2016.

hutan adat kepada Kementrian Agraria dan Tata Ruang sebagaimana untuk melindungi hak Masyarakat Hukum Adat melalui PMNA/KBPN No. 5/1999. Dengan kata lain, apabila kita sandingkan UUPA yang mengatur eksistensi hak Ulayat dengan UU Kehutanan yang mengatur hutan adat, maka telah terjadi kesimpangsiuran dalam artian hutan adat sebagai salah satu representasi Hak Ulayat di bidang kehutanan yang tidak didukung oleh peraturan pelaksanaan yang tidak memadai semenjak adanya Permen ATR/KBPN No. 10/2016.

Tanah bagi Masyarakat Hukum Adat bukan sekedar sumber pemenuhan kebutuhan, melainkan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan karena berkaitan dengan keseluruhan kehidupan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hubungan multi dimensional antara Masyarakat Hukum Adat dengan tanah yang berada di wilayahnya terus berlanjut dengan diselenggarakannya ritual-ritual adat sebagai wujud realisasi spiritual mereka dengan alam, termasuk hutan. Pengabaian terhadap hubungan antara Masyarakat Hukum Adat dengan wilayahnya akan berdampak cukup signifikan bagi tatanan kehidupan Masyarakat Hukum Adat secara keseluruhan.

Nampaknya, komitmen Pemerintah dalam memberikan perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat terhadap pengelolaan Hutan Adat terlihat tidak konsisten. Hal ini dapat ditemukan dalam Pasal 3 Ayat (2) jo. Pasal 4 Ayat (2) Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menyebutkan Subjek Hak Komunal dapat diberikan pada selain Masyarakat Hukum Adat juga Masyarakat yang berada dalam suatu Kawasan Tertentu yang telah menguasai secara fisik paling kurang 10 (sepuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut. Dengan kata lain, Hak Masyarakat Hukum Adat dalam mengelola Hutan Adat

dapat dikesampingkan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (3) UU Kehutanan melalui Permen ATR/KBPN No. 10/2016. Di sisi lain, Pasal 5 Ayat (4) UU Kehutanan menghendaki apabila Masyarakat Hukum Adat yang mengelola Hutan Adat tidak dapat ditemukan lagi keberadaannya, maka segala pengelolaan Hutan Adat yang bersangkutan dikembalikan kepada Pemerintah, bukan diberikan pada Masyarakat yang berada dalam suatu Kawasan Tertentu yang telah menguasai secara fisik paling kurang 10 (sepuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut sebagaimana diatur dalam Permen ATR/KBPN No. 10/2016.

Apabila kita kaitkan dengan pengaturan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (untuk selanjutnya disebut KUHPerdata) yang mengatur mengenai *verjaaring* sebagaimana dalam Pasal 1963 pada pokoknya mengemukakan seseorang dianggap sebagai pihak yang beritikad baik dalam menguasai benda tak bergerak minimal timbul alas hak atas namanya selama 20 (dua puluh tahun) dengan alas hak yang sah dan 30 (tiga puluh tahun) tanpa alas hak yang sah atas benda tak bergerak yang dikuasainya. Dengan kata lain, Permen ATR/KBPN/ No. 10/2016 membuka ruang bagi pihak-pihak yang menguasai suatu objek tanah yang berada dalam kawasan hutan, baik yang beralas hak maupun tidak untuk mengajukan Sertipikat Hak Komunal atas namanya sebagaimana Pasal 19 Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menghendaki adanya pendaftaran.

Selain itu, potensi timbulnya konflik horizontal antara Masyarakat Hukum Adat dengan Masyarakat yang berada dalam kawasan hutan berkenaan dengan penguasaan wilayah hutan yang ditentukan dengan siapa pihak yang lebih cepat mendaftarkan Sertipikat Hak Komunal atas Tanah menjebak Masyarakat Hukum Adat yang masih

menggunakan budaya "*Unwritten Law*" yang dikhawatirkan akan memusnahkan eksistensi Masyarakat Hukum Adat yang selama ini memanfaatkan hutan sebagai sumber kehidupannya.

Konsekuensi lainnya dengan diundangkannya Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menegaskan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan yang berdasarkan hukum adat sebagaimana Pasal 67 Ayat (1) UU Kehutanan bahwa Masyarakat Hukum Adat diakui keberadaannya, dengan memenuhi unsur-unsur:

- a. Ikatan Paguyuban;
- b. Ada lembaga dan perangkat penguasa adat;
- c. Ada wilayah hukum adat;
- d. Ada sekumpulan norma dan pranata dalam penegakkannya;
- e. Mengadakan pemungutan hasil hutan untuk kebutuhan harian.

Dengan demikian, unsur-unsur Masyarakat Hukum Adat berdasarkan UU Kehutanan di atas apabila disandingkan dengan unsur eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagaimana diatur dalam UUPA, sebagai berikut¹¹:

- a. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan Hukum Adat tertentu, yang merupakan suatu Masyarakat Hukum Adat;
- b. Masih adanya wilayah yang merupakan Ulayat Masyarakat Hukum Adat tersebut, yang disadari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai "*labensraum*"-nya;

- c. Masih adanya penguasa adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana Hak Ulayat.

Pengaturan Hak Ulayat sebagaimana diatur oleh Pasal 3 UUPA memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap Hak Ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat yang telah dicerai oleh Sertipikat Hak Komunal atas Tanah. Salah satu akibat melemahnya kedudukan Masyarakat Hukum Adat melalui adanya Sertipikat Hak Komunal atas Tanah adalah *Legal Standing* pada saat Masyarakat Hukum Adat mengajukan Gugatan Perwakilan atas kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat. Hal tersebut dikarenakan hilangnya "budaya tidak tertulis" sebagaimana diatur dalam Hak Ulayat yang telah digantikan dengan Hak Komunal atas Tanah melalui "Sertipikat Hak Komunal atas Tanah", dan apabila kita hubungkan dengan prinsip hukum pembuktian perkara perdata adalah untuk memperoleh Kebenaran Formil. Dengan demikian, seolah di sektor kehutanan ruang terbukanya pengelolaan Masyarakat Hukum Adat dalam pengelolaan di sektor Kehutanan, khususnya Hutan Adat telah dikebiri melalui Permen ATR/KBPN No. 10/2016 yang menimbulkan anomal terhadap eksistensi Masyarakat Hukum Adat itu sendiri dalam melakukan perbuatan hukum dengan Tanah Ulayat.

Uraian di atas, menyatakan bahwa seyogyanya Masyarakat Hukum Adat tidak dapat dipisahkan dari objek tanah yang dikuasainya dalam bentuk apapun, karena

¹¹ Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 81-82.

hal ini telah diamanatkan oleh Pasal 18 B Ayat (2) Jo. Pasal 28I Ayat (3) UUD NRI 1945 sebagaimana telah dituangkan dalam Pasal 3 UUPA Jo. Pasal 1 Ayat (3) Permen ATR/KBPN No. 10/2016. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut UU Pemda) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pengakuan, Perlindungan Masyarakat hukum Adat (untuk selanjutnya disebut Permendagri No. 52/2014) mengamanatkan Kepala Daerah untuk memberikan Surat Keputusan berupa pengakuan atas Masyarakat Hukum Adat dan Wilayahnya. Dalam prakteknya, sampai terbitnya Permen ATR No. 9/2015 terhadap pelaksanaan Permendagri No. 52/2014 belum berjalan efektif dibuktikan dengan data Konsorsium Pembaruan Agraria yang menempatkan konflik di sector kehutanan di posisi tiga besar dengan 24 konflik (9,6%) dari total keseluruhan lahan seluas 400.430 Hektar.¹²

AMAN, Pemohon Uji Materil UU Kehutanan, tidak memberikan respon yang positif sebagaimana melalui jurnalnya menganggap Permen ATR/KBPN No. 10/2016 tidak memberikan solusi yang konkrit, diantaranya: konsepsi Hak Ulayat yang dihilangkan dan membuka ruang bagi pihak lain untuk menguasai tanah Ulayat. Perbedaan karakteristik antara Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam kawasan Perkebunan sebagaimana diamini oleh Permen ATR/KBPN No. 10/2016. Kondisi yang memprihatinkan tersebut diperparah dengan ketidakpastian hukum mengenai Politik Agraria yang menegaskan "Hak Ulayat atas Tanah" yang digantikan dengan "Hak Komunal atas

Tanah" sebagaimana permasalahannya telah dikemukakan sebelumnya. Selanjutnya, Permen ATR/KBPN No. 10/2016 juga mengatur mengenai Hak Komunal atas Tanah baik Masyarakat Hukum Adat maupun non-Masyarakat Hukum Adat di atas tanah Perkebunan. Mengingat pentingnya bidang ini, pada tanggal 30 September 2014 telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (untuk selanjutnya disebut UU Perkebunan) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Salah satu usaha perkebunan dengan memanfaatkan tanah Ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Ayat (1) UU Perkebunan adalah:

"Dalam hal Tanah yang diperlukan untuk Usaha Perkebunan merupakan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pelaku Usaha Perkebunan harus melakukan musyawarah dengan Masyarakat Hukum Adat selaku pemegang Hak Ulayat untuk memperoleh persetujuan mengenai penyerahan Tanah dan imbalannya."

Meskipun, UU Perkebunan ini membuka ruang bagi Investor dalam pemanfaatan perkebunan di atas tanah Masyarakat Hukum Adat yang ditujukan untuk menghindari potensi konflik lahan antara Masyarakat Hukum Adat dengan Pengusaha perkebunan, namun UU Perkebunan ini dinilai memberikan ruang bagi investor perkebunan dalam skala besar dengan diikuti kewenangan yang besar pada Kepala Daerah untuk memberi izin secara mudah kepada perusahaan perkebunan dengan tidak memperhatikan hak-hak Masyarakat yang ada di atas tanah tersebut. Hal tersebut dibuktikan dengan terjadinya 127 konflik yang terjadi pada tahun

¹² Tim Konsorsium Pembaruan Agraria, *Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria Disandera Briokrasi*, Laporan Penelitian KPA, 2015, hlm. 5.

2015 berkenaan dengan konflik agrarian di sektor perkebunan.¹³ Mayoritas konflik yang terjadi dilatarbelakangi dengan penyalahgunaan wewenang Kepala Daerah dalam memberi izin bagi pengusaha yang akan melakukan eksplorasi dan eksploitasi perkebunan yang ada.

Di samping permasalahan tersebut, menyambung pengaturan Pasal 12 Ayat (1) UU Perkebunan sebenarnya Pasal 20 Permen ATR/KBPN/No. 10/2016 juga mengatur mengenai Hak Komunal atas Tanah yang dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, untuk lebih rinci sebagai berikut:

“Hak Komunal yang diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat yang telah didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (3), penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, sesuai kesepakatan para pihak dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.”

Banyaknya sengketa tanah di ranah Peradilan Umum antara pemegang Hak Guna Usaha (untuk selanjutnya disebut HGU) dengan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Apabila pihak yang dimenangkan adalah Masyarakat Hukum Adat, sehingga membuat Perusahaan Perkebunan selaku pemegang Sertipikat HGU yang belum dibatalkan sertipikatnya berdasarkan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara mengakibatkan adanya dualisme hukum. Untuk menyikapi keadaan tersebut, dapat terbuka kemungkinan terjadinya HGU suatu Perusahaan Perkebunan di atas tanah komunal milik Masyarakat Hukum Adat. Hal tersebut juga didorong karena sumber daya manusia

yang dimiliki oleh sekelompok masyarakat hukum adat tersebut belum memadai untuk mengelola dan memanfaatkan lahan tersebut secara optimal. Dengan kata lain, pelaksanaan HGU di atas tanah hak komunal bukan tanpa dasar, sebagaimana Pasal 20 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 mengatur bahwa hak komunal yang diberikan kepada masyarakat hukum adat yang telah didaftarkan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, sesuai dengan kesepakatan para pihak dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada pelaksanaannya, penetapan HGU di atas tanah hak komunal dimungkinkan pada saat dilakukan Izin Lokasi, Pemerintah Daerah nantinya menentukan apakah memang bisa atau tidak bisa. Apabila dalam proses tersebut *clear and clean*, dalam hal ini sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah, dapat dipastikan HGU dapat diberikan di atas tanah Hak Komunal.¹⁴ Hanya saja, mengacu Pasal 28 Ayat (1) UUPA jo. Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (untuk selanjutnya disebut PP No. 40/1996) tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah tanah negara. Dengan demikian, pemanfaatan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di atas HGU tidak dapat dilakukan dikarenakan belum adanya pembatalan sertipikat HGU Perusahaan Perkebunan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

PENUTUP

Pendaftaran tanah komunal sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 Permen ATR/KBPN No. 10/2016 yang telah mengeliminasi

¹³ *Ibid.*

¹⁴ RR. Kristianti Pascaningtyas, “Pemberian Hak Guna Usaha di atas Tanah Hak Komunal menurut Hukum Pertanahan di Indonesia”, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2017, hlm 65.

pengaturan pelaksana daripada Hak Ulayat, senyatanya telah mengalami disorganisasi peraturan dengan UUPA, UU Kehutanan, dan UU Perkebunan sebagai peraturan undang-undang induk dan sektoral bagi pemanfaatan tanah oleh Masyarakat Hukum Adat, khususnya di sektor Kehutanan dan Perkebunan. Pasal 16 jo. 53 UUPA yang mengatur mengenai macam-macam hak atas tanah dan Pasal 9 PP 24/1997 yang mengatur mengenai objek tanah yang dapat didaftarkan pun tidak mengatur Hak Komunal atas Tanah ke dalam pranata Pendaftaran Tanah. Dengan kata lain, disharmonisasi tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur oleh Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (untuk selanjutnya disebut UU 12/2011) telah menimbulkan konflik norma.

Secara normatif kedudukan Peraturan Pemerintah di kuasai sebagai salah satu peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diamini oleh Pasal 7 Ayat (1) UU 12/2011, namun mengenai kekuatan mengikatnya Peraturan Menteri dipedomani oleh Pasal 8 Ayat (1) UU 12/2011 yang pada pokoknya menyatakan peraturan tersebut harus diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi. Pasal 3 UUPA yang mengatur mengenai eksistensi Hak Ulayat, bukan Hak Komunal atas Tanah tidak pernah mengatribusikan Menteri Agraria Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk membuat aturan operasional mengenai Hak Komunal atas Tanah, karena seyogyanya baik UUPA maupun PP 24/1997 tidak memasukan Hak Komunal atas Tanah sebagai bagian daripada Hak atas Tanah dan objek daripada pendaftaran tanah itu sendiri. Dengan mengacu pada Pasal 8 Ayat (1) UU 12/2011 seyogyanya Permen ATR/ KBPN No. 10/2016 tidak lagi memiliki kekuatan

mengikat, namun mengingat dengan dicabutnya PMNA PMNA/KBPN No. 5/1999 yang telah dicabut melalui Pasal 25 Permen ATR/KBPN No. 10/2016 menimbulkan kekosongan hukum dalam pengaturan bidang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Oleh karena itu, tindakan Ferry Mursyidan Baldan sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala badan Pertanahan Nasional pada tanggal 21 Maret 2016 menetapkan Permen ATR/KBPN No. 10/2016 tidak dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sehingga membuka kembali penguasaan Masyarakat Hukum Adat terhadap sektor Kehutanan dan Perkebunan tanpa memperhatikan Sertipikat Komunal atas Tanah sebagaimana dikehendaki oleh Permen ATR/ KBPN No, 10/2016.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008;
- Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 2012;
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010;
- SP Florianus Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertipikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2007;
- Sudaryo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1994;
- Teguh Susanto, *Panduan Praktis Mengurus Sertipikat Tanah & Perizinannya, Cetakan Pertama*, Buku Pintar, Yogyakarta, 2014;

Tolib Setiyadi, *Intisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Alfabeta, Bandung, 2013;

Urip Santoso, *Hukum Agraria, Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

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

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah;

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pengakuan, Perlindungan Masyarakat hukum Adat;

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Uji Materil Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Sumber Lain

Mariska Yustina, 2016 "Hak Komunal Atas Tanah Hukum Adat di Indonesia", Jurnal Media Neliti;

RR. Kristianti Pascaningtyas, 2017, "Pemberian Hak Guna Usaha di atas Tanah Hak Komunal menurut Hukum Pertanahan di Indonesia", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya;

Tim Konsorsium Pembaruan Agraria, 2015, *Reforma Agraria dan Penyelesaian Konflik Agraria disandera Briokrasi*, Laporan Penelitian KPA.