

---

# Eksistensi Hak Ulayat dalam Pembangunan Daerah

Mudjiono

## Abstract

*The existence of ulayat right is considered as an inhibiting factor of a development plan. Conflict of interest occurred between the owner and the user of the land because of the exploitation of ulayat land, needs to settle immediately based on win-win solution principle.*

## Pendahuluan

Proses industrialisasi merupakan satu fenomena yang tidak dapat ditampik keberadaannya dalam suatu pembangunan. Semakin pesat pembangunan, semakin meningkat kebutuhan akan tanah. Padahal, ketersediaan tanah negara yang dapat digunakan untuk menunjang kelangsungan pembangunan itu sendiri sangat terbatas jumlahnya.

Tanah mempunyai arti penting bagi masing-masing pihak yang berdiam di atasnya. Tanah ulayat yang merupakan "tulang belulang leluhur" sangat dihormati keberadaannya. Untuk mempertahankan eksistensi dari tanah ulayat tersebut, masyarakat adat setempat bersedia berkorban harta bahkan nyawa sekalipun demi mempertahankan hak ulayat yang mereka miliki.

Disisi lain, pembangunan yang juga membutuhkan tanah dalam jumlah yang tidak sedikit. Tanpa adanya ketersediaan tanah yang memadai, program pembangunan yang

sudah direncanakan tidak dapat berjalan dan proyek pembangunan yang sedang berlangsung akan terhenti. Dalam rangka penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan, tanah yang berstatus hak milik maupun tanah ulayat sering ikut dikorbankan. Mengingat arti pentingnya tanah ulayat bagi masyarakat hukum adat setempat serta mempertimbangkan adanya nilai-nilai religius-magis yang melekat kuat pada tanah tersebut, pengambilalihan tanah ulayat perlu dilakukan dengan cara dan prosedur tertentu. Untuk itulah pendekatan dan *bargain* dengan penguasa tanah ulayat perlu dilakukan melalui proses adat tertentu pula.

## Eksistensi Hak Ulayat dalam Sistem Hukum di Indonesia

Keberadaan hak ulayat jelas diatur dalam hukum adat yang berlaku di masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dalam sistem hukum agraria, hukum adat itu sendiri

merupakan sumber hukum agraria. Ahmad Chomzah menyatakan bahwa hukum adat merupakan sumber hukum tidak tertulis, yang keberadaannya diakui dan dilindungi oleh UUD 1945.<sup>1</sup> Pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi Hukum Adat ini juga diatur dalam Pasal 4 huruf (j) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun MPR Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (selanjutnya disingkat menjadi TAP MPR No. IX Tahun MPR Tahun 2001); Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya.

Sebagai undang-undang pokok yang secara khusus mengatur masalah agraria, Pasal 5 UUPA secara tegas menyebutkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme yang tercantum dalam undang-undang dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 UUPA tersebut di atas dan mengacu pada Penjelasan Umum III angka (1) UUPA dapat disimpulkan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah:

1. Hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara;
2. Berdasarkan atas persatuan bangsa;
3. Berdasarkan sosialisme Indonesia;

4. Berdasarkan berbagai peraturan yang tercantum dalam undang-undang dan dengan perundangan lainnya serta
5. Segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersumber pada Hukum Agama.

Dari uraian di atas, hak ulayat diakui keberadaannya dalam sistem hukum di Indonesia. Namun karena adanya sifat dilematis yang sering melekat pada hak ulayat, eksistensi hak ulayat menjadi terabaikan. Ini terjadi manakala masyarakat adat setempat tidak dapat membuktikan kepemilikan dan luas dari tanah ulayat yang dimilikinya.

#### **Pelaksanaan Pembangunan yang Menggusur Hak Ulayat**

Merujuk kepada sejarah bangsa, tampak bahwa sebelum Indonesia menjadi negara kesatuan yang berbentuk republik, di berbagai daerah sudah terdapat masyarakat yang mempunyai tata pemerintahan yang teratur yang didasarkan pada adat yang berlaku di dalam masyarakat yang bersangkutan. Untuk mengatur peruntukan dan pemanfaatan tanah di daerahnya, telah tersedia perangkat hukum tanah adat.

Dalam bidang pertanahan, hak ulayat memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk mengatur dan menyelenggarakan pemanfaatan tanah, termasuk kewenangan untuk mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah serta hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah. Kewenangan

---

<sup>1</sup> Ali Achmad, Chomzah, *Hukum Pertanahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm. 118-119.

---

masyarakat hukum adat untuk mengatur dan memanfaatkan tanah ulayatnya seringkali tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya karena hingga saat ini keberadaan hak ulayat masih dilematis.

Di satu sisi, hak ulayat yang semula dinyatakan sudah tidak ada lagi namun ternyata masih ada. Sedangkan disisi lain, hak ulayat yang dinyatakan masih ada, kemudian menjadi hilang karena terdesak oleh proses pembangunan atau oleh kepentingan pihak-pihak tertentu.

Banyaknya pemekaran wilayah yang diikuti oleh maraknya pembangunan di era otonomi daerah telah menyebabkan terjadinya banyak alih fungsi tanah. Tanah yang semula dikuasai oleh sekelompok masyarakat hukum adat tertentu, karena proses pembangunan akhirnya menjadi tanah negara atau tanah milik pribadi atau badan hukum tertentu.

Lemahnya pembatasan yang dibuat masyarakat adat untuk membuktikan dan menandai batas-batas tanah ulayat yang dikuasainya merupakan salah satu senjata ampuh yang digunakan Pemerintah Daerah untuk menggusur eksistensi hak ulayat. Eksistensi hak ulayat menjadi semakin terdesak tatkala putera-putera daerah sudah enggan mengurus tanah ulayatnya. Banyak putera daerah yang merantau ke daerah lain atau bahkan ke negara lain dan sukses di sana, namun enggan untuk kembali dan mengembangkan kampung halamannya. Akibatnya tanah ulayat menjadi terlantar dan dikuasai pihak-pihak lain.

Karena pihak-pihak lain yang menduduki tanah ulayat tersebut tidak dapat menjelaskan riwayat kepemilikan tanah saat tanah ulayat itu hendak dipakai untuk suatu program pembangunan daerah, timbulah ketidakpastian

mengenai siapa pemilik Tahun penguasa tanah yang bersangkutan. Ketidakpastian mengenai pemilik tanah ulayat inilah yang akhirnya memperlemah eksistensi hak ulayat di depan hukum. Dalam kondisi sedemikian, hak ulayat akan menjadi sangat mudah digusur, bahkan dihilangkan keberadaannya demi kepentingan pembangunan. Pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf (j) TAP MPR No. IX Tahun MPR Tahun 2001, Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Pasal 3 UUPA dan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria Tahun Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 akhirnya menjadi hampa.

### **Perlunya Kriteria Penentu Eksistensi Hak Ulayat**

Sebagaimana telah disinggung di muka, peraturan yang ada di Indonesia secara yuridis formil mengakui keberadaan hak ulayat, bahkan eksistensi hak ulayat tersebut dilindungi oleh hukum RI. Namun demikian, pengakuan dan perlindungan tersebut secara praktis belumlah memadai karena peraturan-peraturan tersebut tidak memberikan penjelasan yang rinci mengenai materi yang diaturinya. Hal inilah yang akhirnya menimbulkan kekosongan hukum, yang kemudian oleh sejumlah oknum tidak bertanggung jawab dimanfaatkan untuk mengeruk kepentingan pribadinya.

Ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa 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 Indo-

nesia, yang diatur dalam undang-undang, telah membuka celah hukum yang selanjutnya dapat dimanfaatkan oleh sejumlah oknum pelaksana pembangunan untuk menghilangkan hak ulayat.

Pengertian "sepanjang masih hidup" yang terkandung dalam ketentuan tersebut di atas dalam kenyataannya sulit dibuktikan mengingat sifat dilematis dari hak ulayat. Ketentuan "tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi" dijadikan landasan hukum bagi pelaksana pembangunan untuk mengambil alih tanah ulayat melalui pengadaan sejumlah peraturan yang mempunyai tingkatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan hukum adat yang mendasari keberadaan hak ulayat tersebut. Kondisi ini semakin memburuk karena hingga kini belum ada peraturan yang memerinci istilah-istilah tersebut.

UUPA tidak mengatur lebih rinci tentang apa yang dimaksud dengan hak ulayat. Pasal 3 UUPA hanya menyatakan bahwa hak ulayat dan hak-hak serupa itu adalah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*. Dalam literatur hukum adat, *beschikkingsrech* diartikan sebagai hak masyarakat hukum adat atas tanah.

Untuk menutup kekosongan hukum, perlu adanya kriteria yang dapat dijadikan acuan guna menentukan masih ada atau tidaknya hak ulayat di suatu daerah tertentu. Untuk itu,

beberapa ahli hukum telah memberikan pendapatnya mengenai kriteria-kriteria tersebut dengan mengacu kepada pengertian fundamental mengenai hak ulayat itu sendiri.<sup>2</sup>

Menurut Maria S.W. Sumardjono, hak ulayat dapat dikatakan ada jika ketiga kriteria berikut terpenuhi secara kumulatif:<sup>3</sup>

1. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
2. Adanya tanah Tahun wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan serta lingkungan hidup (*lebensraum*) yang merupakan objek hak ulayat;
3. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.

Menurut pendapat Boedi Harsono,<sup>4</sup> untuk dapat menyatakan bahwa suatu hak ulayat di suatu tempat tertentu masih eksis, ada tiga unsur pokok yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Unsur masyarakat, yaitu sekelompok orang yang 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, yaitu adanya tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut, sekaligus sebagai tempat anggota

---

<sup>2</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta, Kompas, 2001), hlm. 55.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 57.

<sup>4</sup> Baca: Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah* (Jakarta, Djambatan, 2002), hlm. 59.

---

masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk mengambil keperluan hidupnya sehari-hari dan;

3. Unsur hubungan antara masyarakat hukum adat dengan wilayahnya, yaitu adanya tatanan hukum adat tentang pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayatnya yang masih berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum yang bersangkutan.

Dari kedua pendapat pakar hukum agraria tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa subjek, objek dan hubungan hukum yang terjadi antara subjek dengan objek tanah ulayat dapat menentukan ada atau tidaknya hak ulayat atas tanah yang bersangkutan. Apabila ketiga unsur Tahun kriteria tersebut di atas terpenuhi, maka dapat dikatakan bahwa hak ulayat masih eksis. Karena masih ada, masyarakat hukum adat yang menguasai tanah ulayat yang bersangkutan dapat menjalankan hak dan kewajibannya, termasuk untuk melakukan proteksi Tahun pertahanan terhadap eksistensi tanah ulayatnya.

### Hak Ulayat Memberi Kewenangan kepada Masyarakat Hukum Adat

Menurut Maria S. W. Sumardjono, secara teknis yuridis hak ulayat diartikan sebagai hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat. Dengan adanya hak ulayat, masyarakat hukum adat setempat diberi wewenang Tahun kekuasaan untuk mengurus dan mengatur tanah seisinya

dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.<sup>5</sup>

Berlaku ke luar berarti setiap orang yang bukan termasuk warga masyarakat hukum adat setempat pada prinsipnya tidak diperbolehkan turut mengenyam Tahun menggarap tanah yang merupakan wilayah kekuasaan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, kecuali atas ijin persekutuan yang bersangkutan serta telah membayar pancang (uang pemasukan Tahun Aceh) dan memberikan ganti rugi sesuai hukum adat yang berlaku di wilayah tersebut.<sup>6</sup> Berlaku ke dalam berarti semua warga masyarakat hukum adat secara bersama-sama sebagai satu kesatuan berhak memungut hasil dari tanah yang ada di dalam wilayah persekutuannya.<sup>7</sup>

Dalam praktik, ternyata hak persekutuan inilah yang membatasi kebebasan usaha atau ruang gerak tiap-tiap warga persekutuan sebagai perseorangan, walaupun pembatasan itu sendiri dilakukan demi kepentingan persekutuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

### Peranan Lembaga Adat Dalam Mempertahankan Eksistensi Hak Ulayat

Lembaga Adat pada umumnya sudah ada sejak pertama kali masyarakat hukum adat terbentuk, yang keberadaannya itu lazimnya didasarkan pada ketetapan para tetua adat setempat. Walaupun semula eksistensi lembaga adat tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti sekarang ini, namun demikian, eksistensi lembaga adat

---

<sup>5</sup> Maria S.W. Sumardjono, *op. cit.*, hlm. 55.

<sup>6</sup> Bushar Muhammad, *Pokok-pokok Hukum Adat* (Jakarta, Pradnya Paramita, 2000), hlm. 104.

<sup>7</sup> *Ibid.*

saat itu tetap diakui dan dihormati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, bahkan menjadi tempat untuk mencari jalan keluar berbagai persoalan.

Sejak para tetua adat lambat laun tidak ada lagi, peranan lembaga adat lama kelamaan menghilang. Peranan lembaga adat dapat dimunculkan kembali atas inisiatif masyarakat dan Pemerintah daerah setempat. Pemunculan peran lembaga adat ini umumnya dituangkan dalam suatu peraturan daerah. Sebagai contoh, dapat dilihat dari Perda No. 13 Tahun 2000 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Toba Samosir.

Dalam kedudukannya sebagai wadah organisasi permusyawaratan Tahun permufakatan di luar organisasi pemerintahan, Ketua Lembaga Adat dapat diberi tugas dan kewenangan melalui Perda untuk:

1. Menampung dan menyalurkan pendapat masyarakat kepada Pemerintah dan menyelesaikan perselisihan yang menyangkut hukum adat dan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat hukum adat setempat;
2. Memberdayakan, melestarikan dan mengembangkan adat istiadat serta kebiasaan masyarakat dalam rangka memperkaya budaya daerah, termasuk memberdayakan masyarakat tersebut guna menunjang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat serta
3. Menciptakan hubungan yang demokratis, harmonis dan objektif antara kepala adat, pemangku adat dan pimpinan Tahun pemuka adat dengan aparat pemerintahan. Untuk itu, setiap perbedaan pendapat akan

diselesaikan secara musyawarah mufakat.

Dalam praktiknya, pemunculan kembali peran dan pengaturan tata kerja lembaga adat kadangkala belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat disebabkan karena pengangkatan Ketua Lembaga Adat oleh Pemerintah daerah setempat kurang melibatkan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pola kerja lembaga adat yang tidak menyeluruh, melainkan terfokus kepada permasalahan adat istiadat dan belum menyinggung masalah hak ulayat dapat memperlemah eksistensi dan penghormatan masyarakat terhadap Ketua Lembaga Adat yang bersangkutan. Oleh karena itu, Ketua Lembaga Adat haruslah merupakan pihak yang betul-betul memahami seluk beluk tanah ulayat setempat sehingga penyelesaian persoalan hukum yang timbul akibat adanya benturan kepentingan yang melibatkan tanah ulayat dapat diselesaikan dengan lebih baik dan tidak menimbulkan persoalan lain yang lebih kompleks.

Apabila dibandingkan dengan masyarakat hukum adat Minangkabau, Lembaga adat *Ninik Mamak* di Sumatera Barat lebih berfungsi secara efektif. Dalam bidang hukum pertanahan, lembaga adat *Ninik Mamak* mempunyai data lengkap tentang pemilik, luas, batas dan letak tanah ulayat di wilayahnya. Inventarisasi data tanah adat Tahun marga yang akurat mempermudah pihak yang berkepentingan memperoleh informasi atas tanah yang diperlukannya. Berkat inventarisasi ini pula, maka kewajiban pemilik tanah untuk membayar pajak kepada Pemerintah sebagai salah satu sumber PAD dapat berjalan sebagaimana mestinya. Hal inilah yang jarang dijumpai pada lembaga-lembaga adat lain.

---

## Kendala Pemerintah Daerah dalam Mengatur Peruntukan dan Pemanfaatan Tanah Ulayat di Wilayahnya

Pada prinsipnya, tanah ulayat adalah benda terpenting bagi masyarakat hukum adat dibandingkan dengan berbagai barang pemberian berbentuk *innatura* lainnya. Dalam kehidupan bermasyarakat dimana hukum adat sangat berperan di dalamnya, seluruh kehidupan masyarakatnya diatur dan dijalankan berdasarkan struktur kemasyarakatannya, tidak terkecuali mengenai tata cara kepemilikan tanah. Sebagai contoh, dalam masyarakat patrilineal, keturunan laki-laki semarga sajalah yang berhak mewarisi tanah leluhurnya, sedangkan pihak perempuan hanya akan memperoleh hak atas tanah melalui pemberian atas dasar kasih sayang. Hal ini akan terjadi sebaliknya pada masyarakat matri-lineal.

Saat tanah yang tersedia melebihi keperluan penduduknya, banyak tanah dibiarkan terlantar. Seiring dengan pertambahan jumlah penduduk yang disertai dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah, baik untuk kepentingan perorangan maupun untuk pembangunan, tanah menjadi barang yang berharga. Tanah pun kemudian memiliki nilai jual yang tinggi karena dengan hak kepemilikan atas sebidang tanah, seseorang dapat meminjam, bahkan memperoleh uang dalam jumlah yang besar.

Apabila dulu tanah dapat diperoleh melalui pemberian (waris maupun hibah) atau pertukaran (*maritibe*), baik yang dilangsungkan di kampung dan di pekan, di pasar pagi atau di rukun-rukun kampung yang lebih kecil atau di pasar besar yang dilembagakan oleh wilayah dan kelompok suku tertentu, maka

dalam perkembangan selanjutnya tanah tidak lagi dipertukarkan. Di era otonomi daerah yang marak dengan pembangunan di sana sini, kepemilikan tanah hanya akan dapat diperoleh melalui jual beli atau karena pemberian (hibah). Jual beli umumnya dilakukan atas tanah yang sudah terbagi-bagi menjadi milik perseorangan dan mempunyai batas-batas yang jelas. Sedangkan untuk tanah yang belum terbagi seperti tanah ulayat, umumnya dilakukan pemberian sebagai sarana peralihan hak atas tanah tersebut dengan disertai kompensasi tertentu.

Pelaksanaan program pembangunan yang memerlukan tanah, termasuk di dalamnya tanah ulayat, semestinya dapat berhasil tanpa harus menghapus eksistensi hak ulayat atas tanah itu. Namun karena beberapa faktor, pembangunan menjadi alat yang meniadakan hak ulayat. Hak ulayat seakan-akan sengaja dikorbankan demi suksesnya suatu program pembangunan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Faktor ekonomi merupakan faktor yang sering menjadi pemicu dari penghapusan hak ulayat. Keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan pribadi, keluarga maupun masyarakat yang mau tidak mau diwujudkan dengan suatu pembangunan mendorong lajunya peningkatan kebutuhan atas tanah. Padahal ketersediaan tanah itu sendiri terbatas.

Agar suatu program pembangunan dapat berjalan sebagaimana yang telah direncanakan, ketersediaan tanah menjadi faktor penentunya. Kurangnya atau bahkan tidak adanya tanah bagi proyek pembangunan akan mengakibatkan rencana pembangunan

tidak berjalan dan terhentinya proyek pembangunan yang sedang berlangsung. Untuk memenuhi kecukupan tanah bagi pembangunan, Pemerintah melakukan pembebasan tanah. Dalam hal pembangunan tersebut melibatkan tanah ulayat, maka perlu diupayakan jalan keluar dengan prinsip *win-win solution*.

Umumnya, dalam mengatur pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan pembangunan, beberapa kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah antara lain:<sup>8</sup>

1. Batas-batas kepemilikan tanah ulayat yang umumnya hanya didasarkan pada batas-batas alami seperti gundukan pasir, tanaman pagar, jurang dan sebagainya. Batas-batas alami ini sewaktu-waktu dapat berubah karena pengaruh dan perubahan cuaca;
2. Adanya larangan untuk membagi-bagi ataupun mengalihkan hak penguasaan tanah ulayat kepada "orang luar". Hal ini disebabkan karena sifat religius-magis yang melekat atas tanah ulayat, padahal tidak jarang ditemukan bahwa di dalam tanah ulayat tersebut terkandung sumber daya alam yang berlimpah, misalnya emas, bahan baku semen, minyak, dan sebagainya;
3. Penguasaan tanah ulayat yang tidak jelas, yang hanya didasarkan pada surat keterangan dari Kepala Desa setempat, tanpa disertai dengan penyebutan batas-batas hak penguasaan atas tanah yang tegas. Sudah tidak adanya para saksi yang

mengetahui peristiwa peralihan hak atas tanah ulayat dari generasi ke generasi selanjutnya mempersulit Pemda untuk melacak kebenaran hak atas tanah ulayat yang akan digunakan untuk pembangunan maupun investasi;

4. Pemda tidak mempunyai data lengkap tentang jenis dan luas tanah yang tersedia beserta hak-hak penguasaan yang melekat di atas tanah yang ada di wilayahnya;
5. Tidak adanya media perantara yang dapat menghubungkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat dengan rencana pembangunan yang akan diselenggarakan.

Terhadap sejumlah kendala tersebut di atas, tidak jarang dilakukan penanganan secara diktator Tahun otoriter yang ujung-ujungnya mengarah kepada perampasan hak ulayat.

### Aspek Kepentingan Umum dan Sosialisasi Tata Ruang

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa dasar kuat pengusuran hak atas tanah rakyat adalah karena tanah tersebut secara kebetulan sangat diinginkan oleh pembangunan dan pembangunan itu sendiri telah terprogram dalam Rencana Induk Pembangunan (disingkat menjadi RIP) maupun dalam Rencana Tata Ruang Kota (disingkat RTRK) yang telah dibuat oleh DPR dan Pemerintah. Jika dikaji berdasarkan hukum yang berlaku, hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-

---

<sup>8</sup> Evie Katharina, "Keberadaan Hak Ulayat di Kabupaten Toba Samosir Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah", hasil penelitian *Tesis* (Yogyakarta: Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, 2003).



---

undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang (UUPR).

Merujuk kepada ketentuan Pasal 4 Ayat (2) UUPR, setiap orang diberi hak untuk mengetahui dan berperan serta dalam penyusunan, pemanfaatan dan pengendalian tata ruang. Atas peran sertanya itu, pihak yang bersangkutan berhak mendapatkan pengantian Tahun kompensasi yang layak. Hal ini adalah wajar mengingat akibat keikutsertaannya dalam pelaksanaan pembangunan, pihak yang bersangkutan harus mengorbankan sebagian atau bahkan seluruh haknya atas tanah tersebut.

Terhadap pemanfaatan tanah rakyat bagi penyusunan tata ruang, DPR selaku wakil rakyat memiliki peran penting dalam penyusunan tata ruang tersebut. Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) seharusnya lebih dahulu melakukan penelitian yang intensif sebelum memberikan ijin lokasi kepada pemohon. Penelitian yang intensif tersebut perlu dilakukan karena ijin lokasi tersebut biasanya akan dan bahkan dibanyak kasus telah mengurangi hak-hak dasar pemilik tanah yang akan digusur, bahkan sering pula merambat kepada sebagian masyarakat yang tinggal disekitar wilayah yang bersangkutan.<sup>9</sup>

Kepentingan pembangunan yang umumnya diidentikkan dengan kepentingan umum, lazimnya bersifat sangat mendesak dan bila ditunda pelaksanaannya akan menimbulkan kerugian dan menghambat pencapaian kepentingan orang banyak serta

kepentingan bersama. Sayangnya, makna dan definisi dari kepentingan umum itu sendiri tidak selalu dimengerti setiap orang, kecuali bagi para pihak yang memiliki bekal ilmu politik yang cukup.

Istilah kepentingan umum sangatlah umum dan dapat dengan mudah diberi rumusan bersayap, menurut kepentingan pihak pendefinisinya. Hingga kini, belum ada rumusan yang baku dan Tahun atau gugatan atas perumusan dan pelaksanaan kepentingan umum tersebut. Pasal 1 ayat (3) Keppres No. 55 Tahun 1993 hanya mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Dalam 2 (dua) Permendagri sebelumnya, yaitu Permendagri No. 15 Tahun 1975 dan Permendagri No. 2 Tahun 1976 serta UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak, tidak ada definisi yang bersifat eksplisit mengenai istilah kepentingan umum. Namun dari keseluruhan redaksinya, secara implisit, tersimpul apa yang dimaksud dengan kepentingan umum tersebut, walaupun dalam hal ini tidak diberikan contoh-contoh kegiatan untuk kepentingan umum yang dimaksud.

Berbeda dengan Inpres No. 9 Tahun 1973, walaupun pengertian yang diberikan untuk istilah kepentingan umum tersebut masih kabur dan bersayap, namun setidaknya ada 4 (empat) kriteria yang dapat menentukan apakah suatu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pembangunan mempunyai sifat kepentingan umum atau tidak. Adapun

---

<sup>9</sup> Pasal 4 Keppres No. 55/1993 jo Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 1/1993 jo Pasal 3 Inpres No. 9/1973 yang menyatakan: "bahwa harus terlebih dahulu diadakan penelitian yang intensif mengenai kesesuaian peruntukan tanah yang dimohon dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Wilayah Bagian Kota (RWBK) atau perencanaan ruang wilayah atau kota yang telah ada, sebelum BPN benar-benar memberikan persetujuan penetapan lahan pembangunan untuk kepentingan umum yang dimaksudkan.

keempat kriteria yang dimaksud adalah:

1. Kegiatan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara dan Tahun atau
2. Kegiatan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas dan Tahun atau
3. Kegiatan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak Tahun bersama dan Tahun atau
4. Kegiatan yang menyangkut kepentingan pembangunan.

Bentuk-bentuk kegiatan pembangunan yang mempunyai sifat kepentingan umum adalah meliputi bidang:

1. Pertahanan;
2. Pekerjaan umum;
3. Perlengkapan umum;
4. Jasa umum;
5. Keagamaan;
6. Ilmu pengetahuan dan seni budaya;
7. Kesehatan;
8. Olah raga;
9. Keselamatan umum terhadap bencana alam;
10. Kesejahteraan sosial;
11. Makam Tahun perkuburan serta
12. Pariwisata dan rekreasi serta usaha-usaha ekonomi yang berfaedah bagi kesejahteraan umum.

Sejak berlakunya Permendagri No. 55 Tahun 1993, pengertian kepentingan umum yang telah didefinisikan oleh ketiga peraturan sebelumnya tidak berlaku lagi. Meskipun pencabutan tersebut telah dilakukan, namun rumusan dan kriteria mengenai kepentingan umum telah tegas dan transparan. Walaupun Keppres No. 55 Tahun 1993 telah

menggunakan rumusan dan bahasa yang lebih baik untuk mendefinisikan kepentingan umum, namun peraturan tersebut tetap membuka peluang untuk disalahtafsirkan dengan memasukkan hal-hal tertentu sebagai "kepentingan umum".

Menurut Maria S.W. Sumardjono, jika dibandingkan dengan UU No. 20 Tahun 1961, Keppres No. 55 Tahun 1993 menganut pendekatan yang lebih sempit dalam memberikan definisi yang ketat mengenai kepentingan umum, sedangkan pengertian yang diberikan Inpres No. 9 Tahun 1973 menggunakan kombinasi keduanya karena di dalamnya disebutkan daftar kegiatan yang masuk kriteria umum dengan masih membuka penafsiran secara luas.<sup>10</sup>

Secara harafiah, Pasal 5 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 membedakan kegiatan pembangunan yang berlabel kepentingan umum dan non kepentingan umum berdasarkan jenis kegiatan yang dilakukan, kepemilikannya oleh Pemerintah serta keuntungan yang diperoleh. Suatu kegiatan pembangunan merupakan kegiatan untuk kepentingan umum jika kegiatan tersebut dilakukan dan selanjutnya dimiliki Pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan (*no profit*). Menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993, ada 14 (empat belas) kegiatan pembangunan yang dapat dikategorikan sebagai kepentingan umum, yaitu:

1. Jalan untuk umum dan saluran pembuangan air;
2. Waduk, bendungan dan bangunan

---

<sup>10</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Pluralisme Hukum Pertanahan di Indonesia*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional, tidak dipublikasikan, (Jakarta, YLBHI: 7 September 1994).

---

pengairan lainnya, termasuk saluran irigasi;

3. Rumah sakit umum dan pusat-pusat kesehatan masyarakat;
4. Pelabuhan atau bandar udara atau terminal;
5. Peribadatan;
6. Pendidikan atau sekolah;
7. Pasar umum atau pasar inpres;
8. Fasilitas pemakaman umum;
9. Fasilitas keselamatan umum seperti tanggul penanggulangan banjir, lahar dan bencana alam lainnya;
10. Pos dan telekomunikasi;
11. Sarana olah raga;
12. Stasiun penyiaran radio, televisi dan sarana pendukungnya;
13. Kantor Pemerintah serta;
14. Fasilitas Angkatan Bersenjata RI.

Namun dalam Pasal 5 ayat (2) Keppres No. 55 Tahun 1993, dibuka kemungkinan adanya jenis-jenis kegiatan pembangunan lain diluar keempat belas jenis kegiatan tersebut di atas. Keberadaan dan jenis kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum selain keempat belas jenis tersebut di atas menurut Pasal 5 ayat (2) Keppres No. 55 Tahun 1993 diatur lebih lanjut dalam Keputusan Presiden. Lebih dari itu, petunjuk pelaksanaan (Juklak) Keppres No. 55 Tahun 1993 No. 500-1998 tertanggal 29 Juni 1994 angka (3) jo Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Inpres No. 9 Tahun 1973 menyebutkan bahwa Menteri/Ketua Lembaga/Direksi BUMN/BUMD dan Gubernur Otorita dapat mengajukan permohonan melalui Menteri Negara Sekretaris Negara supaya proyeknya dapat diberlakukan dengan Keppres No. 55 Tahun 1993.

Berdasarkan kedua ketentuan tersebut terakhir, tampak jelas adanya perbedaan dalam menafsirkan istilah kepentingan umum. Perbedaan penafsiran inilah yang kemudian menjadikan ketidakjelasan terhadap penggolongan kegiatan pembangunan, mana yang merupakan kepentingan umum dan mana yang bukan.

Adanya kemungkinan bahwa suatu proyek dapat dikategorikan ke dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum sebagaimana tersebut dalam angka (3) Juklak No. 500-1998 tertanggal 29 Juni 1994, berpeluang menimbulkan kolusi antara Pemerintah dengan pihak pemilik/pelaksana proyek, dimana dasar/ kriteria yang dijadikan pedoman untuk "meloloskan" misi tersebut dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dipakai untuk melakukan penggusuran. Singkatnya, kriteria/ pedoman yang digunakan untuk menentukan apakah suatu kegiatan pembangunan merupakan kegiatan untuk kepentingan umum atau bukan, didasarkan pada jenis kasus, lingkup persoalan yang dihadapi dan target yang ingin dicapai oleh penguasa setempat.

Guna mensukseskan keinginan untuk memperoleh tanah yang diincarnya, tidak jarang dilakukan intimidasi dan upaya kekerasan lainnya terhadap masyarakat setempat. Sebagai contoh, dapat dilihat pada peristiwa pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan Waduk Kedung Ombo di Jawa Tengah.

#### **Penerapan Prinsip *Win-win Solution***

Mengingat tanah adalah modal pembangunan, ketersediaan tanah

merupakan kunci bagi keberhasilan pembangunan. Tanah tidak dapat memberi kemakmuran bagi masyarakat hukum adatnya tanpa upaya pemanfaatan untuk suatu penggunaan tertentu. Perlu adanya penataan dan pengaturan pemanfaatan tanah, baik untuk keperluan masyarakat hukum adat yang bersangkutan maupun untuk kepentingan daerah (regional) serta keperluan pembangunan yang berskala nasional.

Upaya pengelolaan, pengembangan administrasi dan koordinasi berbagai aktivitas di bidang pertanahan membutuhkan wawasan kewilayahan atas tanah atau ruang muka bumi. Supaya tata guna tanah dapat mengakomodasikan kebutuhan tanah, baik untuk kepentingan masyarakat hukum adatnya maupun untuk kepentingan regional atau nasional yang lebih luas, maka penyelenggaraan tata guna tanah ulayat perlu didasarkan pada pertimbangan bahwa penggunaan tanah diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, untuk mencapai hasil yang optimal, lestari, seimbang dan serasi dengan penggunaan-penggunaan lain di sekitarnya. Untuk itu, tata guna tanah ulayat juga perlu memperhatikan faktor sosial, ekonomi, hukum, geologi, geografi, klimatologi dan sifat-sifat fisik lainnya.

Dalam rangka melakukan pengelolaan, pengembangan administrasi dan koordinasi terhadap berbagai aktivitas di bidang pertanahan, Pemerintah memerlukan data spesial atau informasi yang cukup dan akurat tentang penyebaran ruang dari seluruh aspek pengelolaan tanah. Adapun data atau informasi yang diperlukan antara lain meliputi:

1. Aspek fisik, yaitu mengenai potensi dan penggunaan tanah;

2. Aspek hukum, yaitu mengenai penguasaan dan pengurusan hak-hak atas tanah serta
3. Aspek teknis yang meliputi pengukuran, pemetaan, pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas tanah dan penyelesaian berbagai sengketa hukum pertanahan.

Mengingat adanya keanekaragaman Hukum Tanah Adat di berbagai daerah, perencanaan penggunaan tanah ulayat bagi pelaksanaan suatu program pembangunan, hendaknya memperhitungkan banyak hal. Selain perencanaan pemanfaatan secara fisik, perlu juga pengaturan secara hukum, terutama mengenai penguasaan tanahnya karena dengan penataan terhadap aspek fisik dan hukum pertanahan maka kegiatan fungsional pertanahan dapat diarahkan untuk mencapai tujuan nasional.

Melihat akan sifatnya yang multi aspek dan lintas sektoral, penyelenggaraan tugas di bidang pertanahan memerlukan kerjasama. Kerjasama yang dimaksud adalah kerjasama yang bersifat multi disiplin, yang melibatkan berbagai bidang ilmu serta kerja sama antar instansi yang memiliki kewenangan di bidang pertanahan. Hal-hal terkait yang perlu diperhatikan dalam kerjasama tersebut adalah:

1. Pihak pelaksana (pimpinan proyek) pembangunan dengan segala rencana kegiatan dan persyaratannya;
2. Pemerintah dengan segala kebijakan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang harus ditaati secara hierarkis maupun sektoral;
3. Penguasa atau pemilik tanah dengan segala bukti kepemilikan tanahnya serta

---

4. Tanah dengan segala sifat, potensi dan karakteristiknya terhadap lingkungan.

Pemanfaatan tanah untuk kepentingan pembangunan sedikit banyak akan terkait dengan masalah hak atas tanah. Agar tujuan pembangunan dapat tercapai, penanganan masalah tanah, terutama yang di atasnya terdapat hak masyarakat hukum adat tertentu harus dilaksanakan secara utuh, menyeluruh, menggunakan sistem-sistem tertentu dan berencana. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan merealisasikan Catur Tertib Pertanahan yang pengaturannya didasarkan pada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Dengan terlaksananya tertib pertanahan, diharapkan terjadi pengurangan terhadap spekulasi tanah, sengketa dan keresahan masyarakat hukum adat. Apabila hal ini tercapai, maka keberadaan hak ulayat yang sesungguhnya masih ada tidak perlu dihilangkan hanya karena kepentingan kelompok-kelompok tertentu. Apabila eksistensi hak ulayat tersebut terpaksa hilang karena pembangunan yang diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka biarlah hal itu terjadi secara alami, tanpa ada unsur kesengajaan.

Masyarakat hukum adat yang pada prinsipnya menjunjung tinggi adat istiadatnya sangat menghormati keputusan tetua adat. Luasnya pola pikir, sifat tidak memihak kepada salah satu kepentingan serta perwujudan keinginan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya merupakan persyaratan yang perlu dimiliki oleh Ketua Adat untuk dapat memperoleh kepercayaan dari warganya. Dengan adanya kepercayaan dan bukti bahwa Ketua Adat

mampu menampung dan menyalurkan aspirasi serta keinginan warga masyarakat hukum adat setempat, kedudukan Ketua Adat akan semakin disegani oleh warganya maupun oleh orang luar.

Salah satu sarana yang dapat digunakan untuk menyelesaikan *conflict of interest* antara masyarakat hukum adat dengan Pemerintah mengenai pemanfaatan tanah ulayat adalah melalui pemberdayaan dan pengembangan lembaga adat yang bersangkutan. Melalui pemberdayaan dan pengembangan itulah maka lembaga adat dapat berperan aktif membantu Pemerintah dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan program pembangunan dan sekaligus membantu ketahanan nasional serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam rangka penyelenggaraan pembangunan di era otonomi daerah sekarang ini, terutama di bidang pertanahan, peran lembaga adat sangat diperlukan guna membantu Pemerintah Daerah mengatur pemanfaatan dan pengawasan penggunaan tanah di wilayahnya. Mengingat masih adanya hak ulayat di sejumlah wilayah Indonesia, lembaga adat akan dapat menjadi media perantara bagi sosialisasi program pembangunan yang akan dilaksanakan, yang pelaksanaannya akan menggunakan tanah ulayat di suatu daerah tertentu.

Untuk dapat berperan aktif sebagai mediator, lembaga adat harus memahami hal-hal yang berkaitan dengan adat yang berlaku di dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan, termasuk mengenai eksistensi hak ulayat di daerah tersebut, struktur kemasyarakatannya dan sebagainya. Oleh karena itu sudah sepatutnya jika ketua lembaga adat diikutsertakan dalam proses

penyusunan kebijakan pembangunan yang memanfaatkan tanah ulayat, sehingga dengan demikian, pembangunan tidak merugikan kepentingan masyarakat hukum adat setempat.

Disisi lain, ketentuan yang mengatur mengenai eksistensi hak ulayat perlu juga disempurnakan. Materi pengaturan, baik tentang pengertian, kriteria dan hal-hal lain yang berkaitan dengan hak ulayat yang diatur dalam peraturan yang satu hendaknya sinkron dengan peraturan yang lainnya.

Keberadaan hak ulayat akan terus dipandang sebagai penghambat kelangsungan proses pembangunan yang akan atau sedang diselenggarakan Pemerintah jika penataan dan penanganan hak tersebut tidak dilakukan dengan baik. Batas-batas kepemilikan hak ulayat yang umumnya hanya berupa batas-batas alami yang tidak disertai dengan bukti kepemilikan yang jelas serta adanya larangan untuk membagi dan/ atau mengalihkan tanah ulayat akan menjadi penghalang bagi penyelenggaraan pembangunan di daerah tempat tanah ulayat itu berada, apalagi jika tanah tersebut mengandung sumber daya alam yang potensial.

## **Simpulan**

Banyak hasil penelitian yang berhasil membuktikan bahwa hak ulayat masih eksis di sejumlah wilayah di Indonesia, hanya saja keberadaannya semakin melemah. Kenyataan ini tentunya patut ditindaklanjuti dengan menggali dasar hukum yang mengatur mengenai pengertian hak ulayat, eksistensinya, *law enforcement* dari masing-masing peraturan yang mengatur tentang eksistensi

hak ulayat, termasuk implementasi dari masing-masing peraturan tersebut.

Pelaksanaan pembangunan yang membutuhkan ketersediaan tanah dalam jumlah yang cukup besar seringkali mengorbankan hak ulayat. Selain disebabkan oleh sifat dilematis hak ulayat itu sendiri, faktor sosial, ekonomi dan politik cukup mempengaruhi semakin lemahnya keberadaan hak ulayat. Oleh karena itu perlu segera dilakukan upaya, baik di bidang hukum maupun di bidang-bidang terkait lainnya, supaya pelaksanaan program pembangunan dapat berjalan sesuai yang direncanakan tanpa menghilangkan atau melemahkan keberadaan hak ulayat.

Hak ulayat bukanlah hak eksklusif yang hanya dapat dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat yang mempunyainya. "Orang luar" dapat ikut memanfaatkan hak ulayat asal pemanfaatan hak tersebut dilakukan menurut tata cara adat istiadat dan kebiasaan setempat dan melibatkan aspirasi dan peran serta "anak dalam". Supaya program pembangunan yang direncanakan Pemerintah dapat berjalan tanpa menghilangkan/ menghapus keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat, kerja sama antar instansi dan antar bidang-bidang terkait perlu dilakukan.

## **Daftar Pustaka**

- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- Katharina, Evie, "Keberadaan Hak Ulayat di Kabupaten Toba Samosir Dalam Kaitannya Dengan Penyelenggaraan

---

Otonomi Daerah", Tesis, Yogyakarta:  
Program Pascasarjana Universitas  
Gadjah Mada, 2003.

Muhammad, Bushar, *Pokok-pokok Hukum  
Adat*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2000.

Sumardjono, Maria S,W, *Kebijakan  
Pertanahan Antara Regulasi dan*

*Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2001.

Sumardjono, Maria S,W, *Pluralisme Hukum  
Pertanahan di Indonesia*, Makalah,  
disampaikan dalam Seminar Nasional  
di Jakarta pada tanggal 7 September  
1994, tidak dipublikasikan, Jakarta:  
YLBHI.

□□□