



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI  
UNIVERSITAS NUSA CENDANA  
**PROGRAM PASCASARJANA**

**PROGRAM STUDI ILMU KESEHATAN MASYARAKAT**

Jl. Adisucipto – Kupang 85001, Tlp (0380) 881947, 881580.  
Fax (0380) 21674, 831001 Email : Pascaundana@Hotmail.com

---

**SURAT TUGAS**

Nomor : 110/UN15.8/PP/2024

Direktur Program Pascasarjana Universitas Nusa Cendana dengan ini memberikan Tugas kepada:

Nama : Dr. Karolus Kopong Medan, S.H, M.Hum  
Pangkat / Gol : Pembina Utama Muda / IVc  
Jabatan : Ketua Program Studi Ilmu Hukum  
NIP : 19620422 199003 1 001

Untuk melaksanakan Tugas sebagai Narasumber dalam Diskusi Publik “**Identifikasi Awal Pemenuhan Hak Masyarakat Adat di Nusa Tenggara Timur**” dalam rangka penyempurnaan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Masyarakat Hukum Adat, yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan Republik Indonesia pada tanggal 20 Juni 2024 Jam 10.00 s/d 13.15 WIB secara Daring (Online).

Demikian Surat Tugas ini dibuat dan diberikan kepada yang bersangkutan untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Kupang, 19 Juni 2024.

Direktur,



*Feliks*  
**Prof. Drs. Tans Feliks, M.Ed, Ph.D**  
NIP. 19630711 198803 1 003

KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Nomor : 1017/MA.01.01/VI/2024 10 Juni 2024  
Lampiran : 2 (dua) berkas  
Hal : Undangan Peserta “Diskusi Identifikasi Awal Pemenuhan Hak Masyarakat Adat  
di Provinsi Nusa Tenggara Timur”

Yth.

**Ibu/Bapak**

**Ketua/Pimpinan/Perwakilan Lembaga**

(Daftar Terlampir)

di

tempat

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (“Komnas Perempuan”) adalah Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia yang bekerja secara independen berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 yang diperbaharui melalui Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2024 dengan mandat spesifik untuk Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi manusia perempuan di Indonesia. Salah satu tugas Komnas Perempuan ialah memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif dan yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan.

Rancangan kebijakan yang menjadi perhatian Komnas Perempuan salah satunya ialah **Rancangan Undang-Undang (RUU) Masyarakat Hukum Adat**. Sebagai fondasi awal untuk mendapatkan pemahaman terkait situasi dan kondisi perlindungan masyarakat hukum adat dan perlindungan perempuan masyarakat hukum adat, Komnas Perempuan akan menyelenggarakan diskusi multipihak di Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan Provinsi Bali. Untuk memulai rangkaian diskusi di Provinsi Nusa Tenggara Timur, bersama surat ini Komnas Perempuan mengundang Ibu/Bapak untuk hadir sebagai **Peserta Aktif** dalam diskusi yang diselenggarakan pada:

Hari, tanggal : Kamis, 20 Juni 2024  
Waktu : 10.00-13.15 WITA  
Tautan zoom : <https://bit.ly/PemetaanAwalRUUMHA>

Demikian surat undangan ini kami sampaikan. Untuk informasi lebih lanjut dapat menghubungi staf Komnas Perempuan melalui Sdri. Ayas ([adelita.k@komnasperempuan.go.id](mailto:adelita.k@komnasperempuan.go.id), +6281311990790). Atas waktu dan kesediaan Ibu/Bapak, kami menyampaikan terima kasih.

Ketua Subkom Reformasi Hukum dan Kebijakan,



**Siti Aminah Tardi**

## Lampiran 1

### Daftar Peserta

1. AMAN PW Nusa Bunga
2. Yayasan Sunspirit, Manggarai Barat
3. Media Flores.co, Manggarai Barat
4. JPIC SVD Ruteng
5. JPIC OFM Ruteng
6. Rumah Baca Aksara Ruteng
7. Puanitas Indonesia Labuan Bajo
8. LBH Labuan Bajo
9. Solidaritas Perempuan Flobamoratas, Kupang
10. WALHI NTT
11. AMAN Flores
12. AMAN Flotim
13. AMAN Flores Barat
14. AMAN Sumba
15. Yayasan PIKUL
16. Jaringan Perempuan Indonesia Timur/JPIT
17. Solidaritas Perempuan dan Anak Sumba, SOPAN Sumba
18. Organisasi A Taimamus OAT
19. Perwakilan FH Universitas Tribuana Kalabahi, Kabupaten Alor
20. Perwakilan FH Universitas Flores, Kabupaten Ende
21. Perwakilan FH Universitas Katolik Widya Mandira, Kupang
22. Perwakilan Fakultas Ilmu Pemerintahan/Sosiatri
23. Perwakilan STBM/ Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Santa Ursula, Kabupaten Ende
24. Perwakilan FH Universitas Nusa Nipa, Kabupaten Sikka
25. Perwakilan F, Universitas Nusa Lontar, Kabupaten Rote Ndao
26. Perwakilan UKI Santu Paulus, Kabupaten Manggarai
27. Perwakilan Prodi Hukum, Fakultas Ekonomi Bisnis dan Humaniora, UKWW/ Universitas Kristen Wira Wacana, Kabupaten Sumba Timur
28. Perwakilan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Timor, Kabupaten Timor Tengah Utara
29. Perwakilan Universitas Nusa Cendana Kupang (**Dr. Karolus Kopong Medan, S.H.,M.Hum**)
30. Perwakilan Universitas Kristen Artha Wacana
31. Perwakilan STIH Cendana Wangi
32. Perwakilan STIKUM Prof. Yohanes Usfunan
33. Notetaker
34. Subkom Reformasi Hukum dan Kebijakan
35. Komisioner GKPK Komnas Perempuan
36. Badan Pekerja Komnas Perempuan

## Lampiran 2

### **Kerangka Acuan Kegiatan “Diskusi Identifikasi Awal Pemenuhan Hak Masyarakat Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur”**

**Komnas Perempuan, Daring/Online**

**20 Juni 2024**

#### **A. Latar Belakang**

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) merupakan Lembaga Nasional HAM (LNHAM) dengan mandat khusus untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Salah satu mandat Komnas Perempuan adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan perubahan hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

Dalam melaksanakan mandat di atas, Komnas Perempuan bersinergi dengan masyarakat sipil untuk mendorong rangkaian kebijakan yang mengakomodasi hak-hak warga negara khususnya perempuan korban kekerasan. Salah satu rancangan kebijakan yang menjadi perhatian Komnas Perempuan ialah Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat (RUU MHA). Hal ini didasarkan pada pertimbangan hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara (KMAN) II di Lombok pada 2004 sampai KMAN IV di Tobelo, Halmahera Utara pada 2012, yang mendesak agar pemerintah membentuk RUU MHA, mencabut berbagai undang-undang yang menjadi sumber konflik dan pelanggaran HAM di komunitas-komunitas adat dan menggantinya dengan produk-produk hukum yang memberi pengakuan atas wilayah-wilayah adat berikut pengelolaannya oleh komunitas-komunitas adat.

RUU MHA diusung oleh masyarakat adat dalam Kongres AMAN sejak 2003 dan Naskah Akademik dirumuskan pada 2010 dan diusulkan kepada DPR RI. DPR 2014-2019 menjadikan RUU ini sebagai usul inisiatif (2018), Surat Presiden telah dikeluarkan pada 9 Maret 2018, tetapi hingga akhir periode pemerintah tidak menyerahkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sehingga pembahasan tidak dapat dilanjutkan. RUU MHA kembali pada tahap perencanaan pada periode DPR 2019-2024, dan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU sudah dilakukan ulang dan disetujui oleh Baleg DPR RI pada 2020. Namun hingga awal tahun 2024, RUU ini tidak kunjung ditetapkan sebagai RUU Inisiatif DPR. Dengan demikian, RUU ini tidak dapat dibahas selama dua periode legislasi.

Padahal materi muatan RUU MHA berupaya untuk menjamin (1) pengakuan MHA dan evaluasinya, (2) Pelindungan hak MHA, (3) Hak dan Kewajiban MHA, (4) Pemberdayaan MHA, (5) Tugas dan Wewenang, (6) Lembaga Adat, (7) Penyelesaian Sengketa, (8) Pendanaan, (9) Partisipasi Masyarakat, (10) Larangan dan Ketentuan Pidana. RUU ini juga diharapkan menjadi payung hukum yang mensinkronisasi aturan tentang hak masyarakat adat yang tersebar dalam berbagai undang-undang dan peraturan operasional. Termasuk merujuk pada ragam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) diantaranya (a) Putusan MK Nomor 10/PUU-I/2003 tentang hak konstitusional masyarakat adat, (b) Putusan MK Nomor 31/PUU-V/2007 tentang tiga karakteristik masyarakat adat yang kemudian tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, (c) Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tentang pengujian UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yang mengakui bahwa hutan adat harus dipisahkan dari hutan negara, (d) Putusan MK Nomor 95/PUU-XII/2014 tentang pengujian UU Nomor 18 Tahun 2013 yang mengecualikan

pemberlakuan tindak pidana kehutanan bagi masyarakat yang tinggal dan menggantungkan kehidupan dari sumber daya hutan.

Hasil Pemantauan dan kasus SDA dan Tata Ruang, termasuk terhadap MHA yang diadukan kepada Komnas Perempuan, Komnas Perempuan menemukan bentuk-bentuk kekerasan dan berulang dalam berbagai konflik sumberdaya alam dan tata ruang yaitu: pembunuhan, penganiayaan, penggusuran dan pengusiran, pemindahan penduduk secara paksa, penahanan atau perampasan kebebasan fisik, perkosaan dan pelecehan seksual. Konflik SDA dan tata ruang juga telah menyebabkan kehilangan hak atas kepemilikan tanah dan semua yang terkandung di dalamnya, kerusakan lingkungan yang mengancam kesehatan, hilangnya rasa aman, terhambatnya pemenuhan hak lain seperti pendidikan, hak budaya, dan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, yang mempengaruhi hidup dan penghidupan masyarakat termasuk perempuan. Perempuan yang lekat dengan lahan, rumah maupun sumber daya alam lainnya menjadi kelompok paling rentan dirugikan baik di ranah rumah tangga, public maupun negara. Perempuan akan semakin rentan menjadi korban kekerasan berbasis gender dan kehilangan sumber daya pengetahuan perempuan seperti keterampilan seni gerabah/tembikar, kedaulatan pangan, pengetahuan tentang flora fauna maupun obat.

Berdasarkan dinamika di atas dan mandat Komnas Perempuan untuk memberikan saran dan masukan terhadap upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan, termasuk perempuan masyarakat adat, maka penting bagi Komnas Perempuan untuk melakukan jaring diskusi untuk RUU MHA dengan para pemangku kepentingan di tingkat nasional dan daerah. Jaring diskusi akan menyelenggarakan di Provinsi Kalimantan Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan Provinsi Bali.

Di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) tercatat 16 etnis asli, diantaranya Helong, Tetun, Kemak, Marae, Rote, Sabu atau Rae Havu, Sumba, Manggarai Riung, Ngada Ende Lio, Sikka- Krowe Muhang, Lamaholor, Labala, dan Alor. WALHI NTT mencatat bahwa selama 3 tahun terakhir terjadi konflik agraria antara masyarakat adat dan pemerintah serta masyarakat dan pihak investor. Salah satu permasalahan dinilai disebabkan oleh Peraturan Daerah (Perda) di NTT yang merugikan Masyarakat Adat adalah Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 16 Tahun 2018 tentang pencabutan Perda Nomor 8 tahun 1974 yang menganggap tidak ada tanah adat di NTT dan yang ada hanyalah tanah bekas pengolahan Masyarakat Adat.<sup>1</sup> Disisi lain, perjuangan perempuan adat telah banyak dilakukan salah satunya oleh Aleta Baun yang mengalami kekerasan dalam perjuangannya menentang perusakan alam oleh perusahaan pertambangan marmer. Perempuan ini mengalami intimidasi dan kekerasan oleh ‘preman’ yang diduga kuat ada kaitannya dengan perusahaan tambang dan pemerintah setempat.

Untuk mengawali rangkaian diskusi tersebut, penting bagi Komnas Perempuan untuk menjaring terlebih dahulu pembaharuan informasi dari berbagai pemangku kepentingan terkait perkembangan pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat dan mengidentifikasi perkembangan advokasi yang telah dilakukan. Untuk mendapatkan pemahaman awal terkait kondisi pengakuan MHA dan perlindungan masyarakat adat di Nusa Tenggara Timur, Komnas Perempuan menyelenggarakan “**Diskusi Identifikasi Awal Pemenuhan Hak Masyarakat Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur.**”

## **B. Tujuan Kegiatan**

Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk:

1. Memperoleh informasi mengenai situasi dan kondisi perlindungan masyarakat adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur

---

<sup>1</sup><https://www.aman.or.id/news/read/pembatasan-akses-dan-perampasan-sumber-daya-alam-jadi-permasalahan-ekologis-masyarakat-adat-di-ntt>

2. Memperoleh saran dan masukan dari pemangku kepentingan nasional dan daerah terkait materi muatan RUU Masyarakat Hukum Adat yang berpihak pada kelompok rentan termasuk perempuan
3. Membangun sinergi antara Komnas Perempuan dan pemangku kepentingan di Provinsi Nusa Tenggara Timur terkait upaya perlindungan masyarakat adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur

### C. Hasil yang Diharapkan

Hasil yang diharapkan dari kegiatan ini adalah:

1. Adanya informasi mengenai situasi dan kondisi perlindungan masyarakat adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur
2. Adanya saran dan masukan dari pemangku kepentingan nasional dan daerah terkait materi muatan RUU Masyarakat Hukum Adat yang berpihak pada kelompok rentan termasuk perempuan.
3. Sinergi antara Komnas Perempuan dan pemangku kepentingan di Provinsi Nusa Tenggara Timur terkait upaya perlindungan masyarakat adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur

### D. Pelaksanaan Kegiatan

Hari, Tanggal : Kamis, 20 Juni 2024  
 Waktu : 09.00-12.15 WIB/10.00-13.15 WITA  
 Tempat : *Online Meeting via Zoom (link zoom tba)*

### E. Agenda Kegiatan

Waktu	Kegiatan	Ket.
09.00 WIB- 09.30 WIB  / <b>10.00 WITA-10.30 WITA</b>	Pembukaan Sambutan oleh Komisioner Subkom Reformasi Hukum dan Kebijakan	MC Siti Aminah Tardi Komisioner Subkom RHK Komnas Perempuan
09.30-11.30 WIB/  <b>10.30 WITA - 12.30 WITA</b>	Pemaparan oleh Narasumber 1. <b>WALHI NTT</b> , “Kondisi perlindungan MHA di Nusa Tenggara Timur (a) dalam mengakses, mengelola, dan memanfaatkan wilayah adat, sumber daya alam dan lingkungan hidup; (b) hambatan pengembalian wilayah adat untuk dikelola, dimanfaatkan, dan dilestarikan sesuai dengan adat istiadat. Termasuk pemberian kompensasi atas hilangnya masyarakat adat untuk mengelola wilayah adat atas izin	Moderator: Hayati Setia Inten, (Koordinator Divisi RHK Komnas Perempuan)

	<p>pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan kewenangannya” (20 Menit)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. <b>Yayasan PIKUL</b>, “Kondisi perlindungan MHA di Nusa Tenggara Timur (a) dalam mengakses, mengelola, dan memanfaatkan wilayah adat, sumber daya alam dan lingkungan hidup; (b) hambatan pengembalian wilayah adat untuk dikelola, dimanfaatkan, dan dilestarikan sesuai dengan adat istiadat. Termasuk pemberian kompensasi atas hilangnya masyarakat adat untuk mengelola wilayah adat atas izin pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan kewenangannya” (20 Menit)</li> <li>3. <b>Solidaritas Perempuan dan Anak (SOPAN) Sumba</b>, “Kondisi perlindungan akses dan partisipasi perempuan MHA di Nusa Tenggara Timur terhadap pembangunan atau proyek atau program (nasional dan daerah, hingga tingkat lokal)” (20 Menit)</li> <li>4. <b>Floresa.co</b>, “Kondisi Pendampingan, dan Pemberdayaan MHA di Nusa Tenggara Timur (termasuk peningkatan taraf kehidupan masyarakat adat, Pelestarian dan pengajaran adat istiadat, budaya, spiritual, kekayaan intelektual, benda adat kearifan lokal dan pengetahuan tradisional)” (20 Menit)</li> <li>5. <b>Siti Aminah Tardi Komnas Perempuan</b>, “Konsultasi Awal atas Kisi-Kisi Draft Konsultasi dan Pemetaan Aktor Sasaran Konsultasi di Nusa Tenggara Timur” (20 Menit)</li> <li>6. <b>Dr. Karolus Kopong Medan (Undana Kupang)</b>, “Pengakuan, Perlindungan dan Pengaturan Hak-hak Ulayat Masyarakat Adat” (20 menit)</li> </ol>	
<p>11.30-12.00 WIB-12.00 WIB/  12.30-13.00 WITA</p>	<p>Diskusi Tanya Jawab</p>	<p>Dipandu oleh Moderator</p>

12.00-12.15 WIB/	Penutupan	MC Komnas Perempuan
13.00-13.15 WITA		

#### **F. Peserta**

Peserta kegiatan diantaranya adalah perwakilan dari pendamping masyarakat adat, lembaga masyarakat sipil, organisasi profesi, dan Komnas Perempuan.

#### **G. Pelaksana Kegiatan**

Pelaksana dan penanggung jawab kegiatan ini adalah Subkomisi Reformasi Hukum dan Kebijakan (Subkom RHK) Komnas Perempuan. Narahubung pelaksana kegiatan adalah Shafira (shafira@komnasperempuan.go.id, 0858-10756786) dan Ayas (adelita.k@komnasperempuan.go.id, 081311990790).

#### **H. Penutup**

Demikian kerangka acuan **“Diskusi Identifikasi Awal Pemenuhan Hak Masyarakat Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur”** disusun sebagai acuan pelaksanaan kegiatan.

Jakarta, 5 Juni 2024

Subkom Reformasi Hukum dan Kebijakan

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan

## **PENGAKUAN, PERLINDUNGAN DAN PENGATURAN HAK-HAK ULAYAT MASYARAKAT ADAT<sup>1</sup>**

Disampaikan dalam Dialog Publik “Diskusi Identifikasi Awal Pemenuhan Hak Masyarakat Adat di Provinsi Nusa Tenggara Timur” dalam Rangka Penyempurnaan RUU Masyarakat Hukum Adat, diselenggarakan oleh Komnas Perempuan RI pada tanggal 20 Juni 2024

**Dr. Karolus Kopong Medan, S.H., M.Hum**  
**Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana**  
Email: [kkopongmedan@staf.undana.ac.id](mailto:kkopongmedan@staf.undana.ac.id)

### **A. Pendahuluan**

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan masyarakat akan tanah terus bertambah dan semakin kompleks, sementara areal tanah tidak bertambah. Masyarakat petani misalnya, tentu lebih memanfaatkannya untuk areal sawah-ladang dan berbagai aktivitas sosial budaya lainnya, masyarakat kota untuk permukiman, para pengusaha untuk tempat industri dan pemerintah mungkin untuk perkantoran atau tempat pembangunan. Perbedaan kepentingan mengenai tanah inilah yang secara potensial melahirkan masalah-masalah seperti penyerobotan tanah dan lain sebagainya. Tidaklah mengherankan kalau terjadi benturan kepentingan di atas tanah yang tidak pernah bertambah luas itu. Keadaan ini semakin diperparah oleh kebijakan-kebijakan hukum baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah yang kurang mengindahkan realitas yang berkembang di masyarakat.

Fenomena ini muncul seiring dengan gencarnya kegiatan-kegiatan pembangunan yang dikembangkan pemerintah untuk meningkatkan nilai ekonomi sumber daya alam. Langkah pemerintah itu dapat kita cermati misalnya dari kegiatan pengembangan pembangunan kayu, pengembangan agrobisnis untuk menghasilkan sejumlah tanaman komoditi perdagangan, dan pengembangan sektor pertambangan, yang tentunya memerlukan tanah dalam ukuran wilayah yang sangat luas. Demikian pula kegiatan pengadaan infrastruktur (jalan, waduk, dan lain-lain), kebijakan pemerataan penduduk melalui program transmigrasi, dan program pemukiman kembali (*resetlement*) juga berdampak pada kebutuhan tanah dalam volume yang relatif besar. Selain itu, dalam beberapa tahun belakangan ini pertumbuhan bisnis properti dan perumahan, terutama

---

<sup>1</sup>Makalah disiapkan untuk disampaikan sebagai peserta Diskusi terkait Identifikasi Pemenuhan Hak Masyarakat Adat di Nusa Tenggara Timur dalam rangka penyempurnaan RUU Masyarakat Hukum Adat, Komnas Perempuan Republik Indonesia pada tanggal 20 Juni 2024 Jam 10.00 s/d 13.15 WIB secara Daring (Online). Sebagian besar dari materi ini sudah pernah disampaikan dalam Seminar Sinergitas Tiga Pilar yang diselenggarakan oleh Polda Nusa Tenggara Timur di Labuanbajo tanggal 19-21 Oktober 2017.

di kota-kota besar dan kawasan sekitarnya, juga telah memacu peningkatan kebutuhan akan tanah secara pesat.

Menyadari akan gencarnya kegiatan-kegiatan pembangunan yang membutuhkan areal pertanahan yang luas, maka tidaklah mengherankan kalau tanah-tanah ulayat yang selama ini dikuasai oleh masyarakat adat pun mulai dilirik untuk memenuhi kebutuhan pembangunan tersebut. Apalagi kalau kandungan sumber daya alam di dalam maupun di atas tanah ulayat tersebut dinilai vital untuk memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak, maka pemerintah dengan menggunakan kewenangan yang diamanatkan oleh konstitusi (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945) dan berbagai perundang-undangan lainnya untuk tidak segan-segan mengambil-alih lahan tersebut. Dalam situasi yang demikian itu, pihak masyarakat adat pun tidak secara serta-merta memberikan tanah ulayat yang dikuasainya secara turun-temurun itu untuk dialihfungsikan, dikuasai dan dikelola oleh negara bekerjasama dengan pihak-pihak lain yang memiliki modal (pengusaha/investor).

Sekalipun masyarakat adat memiliki kewenangan yang penuh secara adat untuk menguasai dan mengelola atau memanfaatkan tanah ulayatnya, namun secara yuridis formal kewenangan yang dimilikinya itu tidak sekuat yang dimiliki oleh negara. Posisi yang tidak seimbang tersebut jelas akan mempengaruhi peran masyarakat adat dalam pengelolaan atau pemanfaatan lahan tanah ulayat yang dimilikinya, apalagi terhadap lahan yang memiliki kandungan sumberdaya alam yang dipandang vital oleh negara untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Dalam dinamika pertemuan antara kedua kewenangan yang tidakimbang tersebut, membuat masalah eksistensi hak-hak ulayat masyarakat adat menjadi semakin menarik untuk diperbincangkan dan disiskusikan bersama dalam forum seminar yang sangat bermartabat ini.

## **B. Terminologi Hak Ulayat dalam Bidang Agraria**

Hak ulayat pada dasarnya merupakan hak menguasai secara kolektif yang dipegang oleh masyarakat adat atas tanah, hutan, laut, dan lingkungan hidupnya (Wamebu, 1996:1). Hak ulayat atau hak komunal itu pada berbagai suku di Indonesia berfungsi sebagai jaminan kesejahteraan bersama, sumber pemenuhan kebutuhan taktis, sumber dana untuk penyelenggaraan hajatan adat ('tuntutan adat'). Secara konseptual keberadaan hak ulayat juga dimaksudkan sebagai sarana penting untuk memelihara keberadaan upacara-upacara adat yang merupakan sendi-sendi utama kebudayaan mereka (Zakaria & Soehendra., 1995:15). Menurut Rizal (2003), hak ulayat yang disebut juga dengan hak persekutuan adalah daerah di mana sekelompok masyarakat hukum adat bertempat tinggal untuk mempertahankan hidup dan tempat berlindung yang bersifat magis-religius. Masyarakat yang hidup di dalam hak ulayat berhak memperoleh bagian tanah dengan batas-batas tertentu untuk dikerjakan atau dikelola demi kelangsungan hidupnya.

Konsep hak ulayat yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa masyarakat adat di mana pun berada cenderung memaknai dan memperlakukan tanah tidak hanya sebagai benda yang berfungsi ekonomis belaka, melainkan juga merupakan basis politik, sosial, budaya, dan spiritual (Syahyuti, 2006:17). Bahkan, lebih jauh dari itu tanah bagi kelompok masyarakat tertentu justru diyakini sebagai simbol seorang wanita (*Inawae, kewae*) atau seorang ibu (*Ina*) yang menghidupkan seluruh warga kampung, suku, dan seluruh anggota keluarga. Pandangan demikian itulah yang kemudian mendorong mereka untuk terus berjuang untuk mempertahankannya (Kopong Medan, 1997 dan 2001).

Secara umum Purbacaraka dan Halim (1993) maupun Syahyuti (2006:16) membagi hak atas tanah ulayat yang terdapat di berbagai wilayah Indonesia menjadi dua bentuk, yakni "**hak ulayat**" dan "**hak pakai**". Hak ulayat merupakan hak meramu atau mengumpulkan hasil hutan dan hak untuk berburu di lahan yang dikuasainya. Pada hakikatnya hak ulayat yang bersifat komunal ini, terdapat pula hak perorangan untuk menguasai sebagian dari obyek penguasaan hak ulayat tersebut untuk sementara waktu. Seseorang diperbolehkan mengelola serta menguasai sebidang tanah dari hak ulayat tersebut untuk mengambil hasilnya, tetapi bukan berarti bahwa hak ulayat atas tanah tersebut menjadi terhapus karenanya. Hak ulayat baru pulih kembali bila orang yang bersangkutan telah melepaskan hak penguasaan atas tanah ulayat tersebut. Sementara hak pakai membolehkan seseorang untuk memakai sebidang tanah bagi kepentingannya, yang biasanya terhadap tanah sawah atau ladang yang telah dibuka dan dikerjakan terus-menerus dalam waktu lama.

Sedikit agak berbeda dengan pandangan tersebut, Van Dijk dalam Syahyuti, (2006:16) dan Iswantoro (2012:99-100) membagi hak-hak atas tanah ulayat menjadi tiga bentuk, yaitu **hak persekutuan** atau **hak pertuanan**, **hak perorangan**, dan **hak memungut hasil tanah**. Perbedaan antara ketiga bentuk hak atas tanah adat tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) **Hak persekutuan** atau **hak pertuanan** atas tanah mempunyai akibat secara keluar dan ke dalam. Akibat ke dalam antara lain memper-bolehkan anggota persekutuan (etnik, subetnik, atau *fam*) untuk menarik keuntungan dari tanah beserta segala yang ada di atasnya, seperti mendirikan rumah, berburu maupun mengem-balakan ternak untuk keperluan hidup keluarga dan diri sendiri, tetapi tidak untuk diperdagangkan. Sedangkan akibat keluarnya adalah melarang orang luar untuk menarik keuntungan dari tanah ulayat, kecuali setelah mendapat izin dan membayar uang pengakuan (*recognitie*), serta menyetujui larangan pembatasan atau berbagai peraturan yang mengikat.
- (2) **Hak perorangan** atas tanah adat terdiri dari hak milik adat (*inland bezitrecht*), di mana tenaga dan usaha dari yang bersangkutan telah terus-menerus diinvestasikan pada tanah tersebut, sehingga kekuatannya semakin nyata dan diakui oleh anggota lainnya. Dengan demikian kekuasaan kaum atau persekutuan semakin menipis sementara kekuasaan perorangan semakin kuat. Hak perorangan inidapat dibatalkan bila tidak diusahakan lagi, pemiliknya pergi meninggalkan tanah tersebut, atau karena yang bersangkutan tidak memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya.

- (3) **Hak memungut hasil tanah** (*genotrecht*) dan **hak menarik hasil tanah** ini secara prinsip adalah milik komunal kesartuan etnik, namun saetiap orang diperbolehkan untuk memungut hasil atau mengambil apapun yang dihasilkan tanaaman di atas tanah tersebut.

Dari penelusuran berbagai referensi, Zakaria dan Suhendra (1995:15) memperkirakan bahwa asal usul konsep hak ulayat bersumber dari kebudayaan "Melayu". Secara konseptual, hak ulayat itu dimiliki oleh masyarakat yang berklen (*clen*), dan masyarakat yang berklen tersebut berasal dari sistem kekerabatan unilateral (matrilineal atau patrilineal). Landasan-landasan kekerabatan itulah yang kemudian memunculkan pengertian hak ulayat. Sekedar perbandingan, Sahyuti (2006:16-17) maupun Thalib (1985) mengidentifikasi tanah ulayat pada masyarakat suku Minangkabau ke dalam tiga jenis, yaitu: "**tanah ulayat nagari**", "**tanah ulayat suku**", dan "**tanah ulayat kaum**". Ketiga jenis tanah ulayat ini oleh orang Minangkabau disebut sebagai "**tanah pusaka tinggi**", sedangkan di luar itu di kenal "**tanah pusaka rendah**", yaitu tanah-tanah yang diperoleh seseorang dari pemberian, hibah, atau karena membuka lahan sendiri (*menaruko*). Perbedaan ketiga jenis tanah ulayat tersebut adalah sebagai berikut:

**Tanah ulayat nagari** adalah tanah-tanah di mana terdapat di dalamnya hak penduduk satu kesatuan "nagari", yang pengelolaan atau pendistri-busiannya dikuasakan kepada penghulu nagari yaitu Kerapatan Adat Nagari (KAN). Tanah ini ada yang berbentuk fasilitas umum, juga ada yang masih berupa rimba sebagai cadangan lahan untuk dibuka suatu saat ketika penduduk nagari sudah membutuhkan.

**Tanah ulayat suku** adalah tanah-tanah yang dukaasai dan dikelola oleh suatu suku secara turun-temurun, yang pengaturannya dikuasai oleh penghulu suku yang bersangkutan. Selanjutnya tanah ulayat suku, dalam perkembangannya dapat menjadi **tanah ulayat kaum**, yang penggunaannya terbagi dalam keluarga-keluarga *separuk* yang lingkupnya lebih kecil lagi.

Sebagaimana pada suku Minangkabau, masyarakat Dayak juga mengenal pola penguasaan yang berjenjang yang hampir sama persis. Syahyuti (2006:17) maupun Jamal, dkk. (2001) menemukan, bahwa kepemilikan tanah ulayat menurut hukum adat Dayak terdiri atas: (1) kepemilikan "**seko menyeko**" atau kepemilikan perseorangan; (2) kepemilikan "**parene'ant**" yang merupakan tanah warisan yang dengan segala izinnya menjadi milik dari beberapa keluarga dalam satu garis keturunan; (3) kepemilikan "**saradangan**" yang merupakan kepemilikan oleh suatu kampung; (4) kepemilikan "**binua**" yaitu kepemilikan atas tanah oleh beberapa kampung sartuan wilayah hukum adat ketemanggungan.

Konsep tanah ulayat atau tanah komunal juga dikenal di Bali dengan sebutan "**tanah duwe**" yang merupakan milik "**desa pakraman**" atau desa adat di Bali, dan tanah "**pelaba pura**" yang berfungsi untuk membiayai keberlanjutan tempat suci pura (Sedjati dkk., 2002; juga dalam Syahyuti, 2006). Demikian pula di Papua, tanah diibaratkan sebagai "ibu kandung" yang memberikan kehidupan kepada anak-anaknya. Puncak gunung dipercayai sebagai penjelmaan "**ninggok**" yakni kepala sang ibu yang memiliki

segala kearifan, dan oleh karena itu puncak gunung diyakini sebagai kawasan suci yang tidak boleh dirusak atau dicemari oleh siapapun. Selain bernilai ekonomis, tanah juga memiliki nilai kultural-spiritual dengan sistem kepemilikan yang berbentuk komunal. Kepemilikan tanah di Papua berkaitan erat dengan keberadaan serta penguasaan suatu etnik atas wilayah tertentu (Malik, 2003:123-124).

Menurut Ruwastuti (1996:5), hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat merupakan sebuah konsep yang dalam kepustakaan hukum adat dikenal dengan sebutan *beschikkingrecht* (*beschikken* artinya menguasai). Istilah ini kemudian diambil alih begitu saja oleh Pembuat Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) untuk dijadikan sebagai konsep umum, karena diyakini bahwa semua persekutuan masyarakat di seluruh Indonesia pasti memiliki makna yang sama. Demikian pula Wamebu (1996:1) menegaskan bahwa istilah *beschikkingrecht* yang kini disejajarkan dengan istilah hak ulayat tersebut merupakan istilah yang diperkenalkan untuk pertama kalinya oleh Van Vollenhoven yang banyak menulis tentang persekutuan-persekutuan adat di Nusantara. Van Vollenhoven mengartikan istilah *beschikkingrecht* sebagai “hak menguasai tanah yang dimiliki oleh masyarakat adat dan anggota-anggotanya”.

### C. Masyarakat Adat dan Perannya dalam Penguasaan Hak-hak Ulayat

Secara historis, Tempo Interaktif (2007) mencatat bahwa perbincangan mengenai masyarakat adat di Indonesia mulai mengemuka sejak 1993, setelah sekelompok orang yang menamakan dirinya Jaringan Pembelaan Hak-hak Masyarakat Adat (JaPHaMA) yang terdiri dari tokoh-tokoh adat, akademisi dan aktivis Organisasi Non-pemerintah (Ornop) menyepakati penggunaan istilah tersebut sebagai suatu istilah umum pengganti sebutan yang sangat beragam. Pada saat itu, secara umum masyarakat adat sering disebut sebagai masyarakat terasing, suku terpencil, masyarakat hukum adat, orang asli, peladang berpindah, peladang liar, dan terkadang sebagai penghambat pembangunan.

Sebagian dari kalangan antropolog dan ekolog mengelompokkan masyarakat adat ke dalam kelompok pemburu-peramu, peladang berpindah (ulang-alik) dan petani menetap, sementara kalangan lain mengelompokkan masyarakat adat dari perspektif sosio-ekologis, yakni (Aninomos dalam Tempo Interaktif, 2004):

- ❑ Kelompok “**pertapa-bumi**”, yang percaya bahwa mereka adalah kelompok masyarakat ‘terpilih’ yang bertugas memelihara kelestarian bumi dengan berdoa dan hidup prihatin. Pilihan hidup prihatin mereka dapat dilihat dari tradisi bertani, berpakaian, pola makan, dan lain sebagainya. Kelompok Masyarakat adat yang termasuk dalam kategori ini antara lain masyarakat Kanekes di Banten, dan Masyarakat Kajang di Sulawesi Selatan. Termasuk juga masyarakat Suku Boti Dalam di Timor Tengah Selatan (catatan tambahan penulis).
- ❑ Kelompok “**Kasepuhan dan Masyarakat Suku Naga**”, yang juga cukup ketat dalam memelihara dan menjalankan adat, tetapi masih membuka ruang cukup luas bagi adanya hubungan-hubungan ‘komersil’ dengan dunia luar.
- ❑ Kelompok yang “**hidup tergantung dari alam**” (hutan, sungai, laut, dan lain-lain) dengan mengembangkan sistem pengelolaan yang unik tetapi tidak mengembangkan adat yang ketat untuk perumahan maupun pemilihan jenis tanaman bila dibandingkan

dengan Masyarakat Kanekes maupun Kasepuhan. Masyarakat yang termasuk dalam kelompok ini antara lain masyarakat Dayak, dan Penan di Kalimantan, Pakava dan Lindu di Sulawesi Tengah, Dani dan Deponsoro di Papua Barat, Krui di Lampung, Kei dan Haruku di Maluku. Pada umumnya mereka memiliki sistem pengelolaan sumber daya alam yang luar biasa (menunjukkan tingginya ilmu pengetahuan mereka) dan dekat sekali dengan alam.

- Kelompok yang **“sudah tercerabut dari tatanan pengelolaan sumber daya alam yang asli”** sebagai akibat dari penjajahan yang telah berkembang selama ratusan tahun. Mereka yang dapat dimasukkan dalam kelompok ini antara lain masyarakat Melayu Deli yang bermukim di wilayah perkebunan tembakau di Sumatera Utara dan menyebut dirinya sebagai **“Rakyat Penunggu”**.

Simarmata (2007) mencatat, bahwa gerakan dalam memperjuangkan isu masyarakat adat di Indonesia itu sesungguhnya diinspirasi oleh gerakan pembelaan terhadap ***indigenous peoples*** (penduduk/masyarakat asli) di Amerika Latin pada dekade 1970-an dan di Asia Selatan pada dekade 1980-an. Konvensi ILO 169 tahun 1989 tentang Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-negara Merdeka mendefinisikan ***indigenous peoples*** sebagai suku-suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya, dan ekonominya berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain. Dengan kata lain, ***indigenous peoples*** adalah suku-suku bangsa yang telah mendiami sebuah negara sejak masa kolonisasi yang memiliki kelembagaan ekonomi, budaya, dan politik sendiri.

Demikian pula Jose Martinez Cobo yang bekerja sebagai pelapor khusus untuk Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas pada tahun 1981, mendefinisikan ***indigenous peoples*** sebagai (Simarmata, 2007): **“Masyarakat atau suku bangsa yang memiliki kelanjutan hubungan sejarah antara masa sebelum invasi dengan masa sesudah invasi yang berkembang di wilayah mereka, menganggap diri mereka berbeda dengan kelompok masyarakat lain atau bagian dari masyarakat yang lebih luas”**.

Di Indonesia istilah ***indigenous peoples*** tidak diterjemahkan menjadi **“masyarakat asli”** melainkan **“masyarakat adat”**, karena istilah **“masyarakat asli”** diperkirakan akan melahirkan polemik yang tajam dan bahkan mungkin tak berkesudahan. Arimbi (1997) maupun WALHI (1993) berpendapat bahwa istilah **“masyarakat adat”** dipandang lebih netral tanpa memberikan konotasi negatif jika dibandingkan dengan istilah-istilah lain, seperti pribumi, suku asli, masyarakat terasing atau masyarakat tradisional yang dengan mudah dipertentangkan dengan non-pribumi, non-asli, dan masyarakat terbuka atau modern. Istilah-istilah semacam itu seringkali dikaitkan dengan keterbelakangan, kebodohan, primitif, dan bahkan dianggap sebagai kelompok perusak lingkungan seperti yang dituduhkan selama ini dengan istilah **“perambah hutan”**, **“penambang tradisional”**, **“penambang liar”**, dan lain sebagainya.

Kalangan aktivis Ornop dan organisasi masyarakat adat semacam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) juga tidak sependapat kalau istilah **“masyarakat adat”** disepadankan dengan istilah **“masyarakat hukum adat”**, sekalipun dalam berbagai

produk hukum dewasa ini masih tetap menggunakan istilah “**masyarakat hukum adat**”. Menurut AMAN (dalam Simarmata, 2007), istilah “**masyarakat hukum adat**” pada akhirnya hanya akan mempersempit entitas masyarakat adat sebatas entitas hukum, sementara istilah masyarakat adat dipercaya memiliki dimensi yang lebih luas dari sekedar hukum, misalnya dimensi kultural, religi, dan lain sebagainya. Bahkan, antara istilah **masyarakat adat** dan istilah **masyarakat hukum adat** memiliki sejarah dan pemaknaan yang berbeda. Istilah **masyarakat hukum adat** dilahirkan dan digagas oleh pakar hukum adat untuk keperluan teoretis-akademis, terutama untuk memberi identitas golongan pribumi yang memiliki sistem dan tradisi hukum sendiri yang berbeda dengan golongan Eropa dan Timur Jauh yang memiliki sistem dan tradisi hukum tertulis. Sedangkan, istilah **masyarakat adat** mengemuka ketika pada awal dekade 1990-an disponsori oleh kalangan Ornop dalam memperjuangkan pengakuan hak-hak masyarakat adat yang mirip dengan konsep *indigenous peoples* yang berkembang di Amerika Latin dan belahan Asia Selatan.

AMAN (dalam Simarmata, 2007) maupun WALHI (dalam Arimbi, 1997) mendefinisikan **masyarakat adat** sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya, dan wilayah sendiri. Dengan demikian, suatu kelompok masyarakat yang dikategorikan sebagai masyarakat adat jika kelompok tersebut memiliki **sistem tersendiri** dalam menjalankan kehidupannya, yang terbentuk karena **interaksi yang terus-menerus** di dalam kelompok tersebut, dan memiliki **wilayah teritori sendiri** di mana sistem-sistem nilai yang mereka yakini masih diterapkan dan berlaku. Definisi tersebut minimal memberikan batasan yang tegas untuk membedakan masyarakat adat dengan **masyarakat lokal** maupun dengan kelompok masyarakat pada umumnya.

Konsep masyarakat adat yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa sebuah kelompok masyarakat adat tidak selamanya berasal dari satu turunan tunggal atau satu suku sebagai sebuah **persekutuan genealogis**. Penyempitan konsep yang demikian itu sebagaimana pernah dirumuskan dalam Simposium Terbatas tentang Persoalan Tanah Suku di NTT pada tahun 1972. Simposium tersebut merumuskan, bahwa masyarakat adat sebagai sebuah persekutuan suku yang bersifat genealogis dengan persyaratan: (1) harus ada wilayah persekutuan dengan batas-batas yang jelas; (2) harus ada anggota persekutuan genealogis; (3) harus ada struktur pemerintahan suku atau kepengurusan suku; (4) harus ada aturan-aturan suku yang mengikat. Bertolak dari konsep yang sempit ini Simposium ini lalu berkesimpulan bahwa di NTT sudah tidak ada tanah suku (tanah ulayat) karena telah terjadi proses individualisasi dan disintegrasi suku, sehingga keberadaan suku sudah tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai sebuah persekutuan genealogis (Kopong Medan, 2006: 133-132).

Sebagai persekutuan yang memiliki sistem kehidupan dan wilayah teritori sendiri, masyarakat adat jelas memiliki tatanan hukum sendiri dalam mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria yang mencakup tanah, hutan, laut, dan lingkungan hidupnya untuk menopang keberlangsungan kehidupan seluruh warga masyarakat adat. Peran yang dimainkan oleh masyarakat adat itu merupakan seperangkat harapan yang dikenakan kepadanya untuk mengatur penguasaan dan pengelolaan tanah hak ulayat di wilayah teritorinya. Demikian pula peran yang dimainkan oleh masyarakat adat itu merupakan bentuk perwujudan hak dan kewajibannya dalam menentukan bagaimana langkah-langkah dan tindakan-tindakan yang harus diambil dalam mengatur penguasaan dan pengelolaan tanah hak ulayat di dalam wilayah teritorinya. Dengan demikian, jelaslah bahwa salah satu peran utama yang dimiliki oleh masyarakat adat adalah mengatur dan mendistribusikan penguasaan dan pengelolaan tanah hak ulayat di wilayah teritorinya.

Dari hasil penelusuran terhadap hukum adat pertanahan, Van Vollenhoven sebagaimana dikutip oleh Bushar (1988) dan Syahyuti (2006:18) berhasil menetapkan sejumlah kriteria tentang pola penguasaan dan pengelolaan tanah hak ulayat (*beschikkingrecht*) sebagai berikut:

- (a) Tiap anggota dalam persekutuan adat (etnik, sub-etnik, atau *fam*) mempunyai wewenang dengan bebas untuk mengerjakan tanah yang belum digarap, misalnya dengan membuka tanah untuk mendirikan tempat tinggal baru;
- (b) Bagi orang di luar anggota persekutuan adat yang mengerjakan tanah ulayat harus dengan seizin persekutuan adat (= Dewan Pimpinan Adat);
- (c) Bagi anggota persekutuan adat yang mengerjakan tanah ulayat mempunyai hak yang sama, tapi bagi yang bukan anggota persekutuan adat diwajibkan membayar suatu retribusi (uang adat, sewa lunas, sewa hutang, bunga pasir, dan lain-lain) atau menyampaikan suatu persembah<sup>an</sup> (*ulutaon, pemohon*);
- (d) Persekutuan adat sedikit banyak masih mempunyai campur tangan dalam hal tanah yang sudah dibuka dan ditanami oleh seseorang;
- (e) Persekutuan adat bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi dalam ulayatnya;
- (f) Persekutuan adat tidak dapat memindahtangankan hak penguasaan kepada orang lain; dan
- (g) Hak ulayat menurut hukum adat ada di tangan suku/masyarakat hukum/desa.

Pendapat Van Vollenhoven tersebut hampir sejalan dengan sistematika berlakunya hak ulayat yang dibuat oleh Ter Haar (1985) sebagaimana dikutip oleh Syahyuti (2006:18-19):

- (1) Anggota masyarakat adat bersama-sama dapat mengambil manfaat atas tanah serta tumbuh-tumbuhan maupun hewan liar yang hidup di atasnya;
- (2) Untuk keperluan sendiri anggota masyarakat adat berhak berburu, mengumpulkan hasil hutan yang kemudian dimiliki dengan hak milik bahkan berhak memiliki beberapa pohon yang tumbuh liar apabila pohon itu dipelihara olehnya;
- (3) Anggota masyarakat adat mempunyai hak untuk membuka hutan dengan sepengetahuan kepala suku atau kepala masyarakat adat. Hubungan hukum antara orang yang membuka tanah dengan tanah tersebut makin lama makin kuat andaikata tanah tersebut terus-menerus dipelihara/ digarap dan akhirnya dapat menjadi hak milik. Demikian pula sebaliknya, apabila tanah yang dibuka tersebut tidak diurus atau ditelantarkan, maka tanah

- tersebut akan kembali menjadi tanah masyarakat adat. Selain itu, transaksi-transaksi penting mengenai tanah harus dengan persetujuan kepala suku.
- (4) Berdasarkan kesepakatan masyarakat adat setempat, dapat ditetapkan bagian-bagian wilayah yang dapat digunakan untuk tempat permukiman, makam, pengembalaan umum, dan lain-lain.
  - (5) Anggota suku lain tidak diperbolehkan mengambil manfaat di daerah hak ulayat, kecuali dengan seizin pimpinan suku atau masyarakat hukum adat, dan dengan memberi semacam hadiah kecil (*uang pemasukan*) terlebih dahulu. Izin tersebut bersifat sementara (misalnya selama musim panen), dan itu berarti suku lain tidak diperkenankan mempunyai hak milik atas tanah tersebut.

#### **D. Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Ulayat Masyarakat Adat dalam Hukum Negara**

Semenjak memproklamkan kemerdekaannya pada tahun 1945, Indonesia sebetulnya sudah mulai berusaha merumuskan pengakuan hukum terhadap masyarakat adat. Ketika itu wacana HAM (hak asasi manusia) di tingkat internasional memang belum mendiskusikan isu masyarakat adat (*indigenous peoples*), namun UUD 1945 sebelum amendemen telah membuat pengakuan terhadap masyarakat adat dengan menegaskannya dalam penjelasan Pasal 18 sebagai berikut (Kf. Pringgogidgo, 1966:43-44):

Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat ± 250 "*Zelfbesturende Landschappen*" dan "*Volksgemeenschappen*" (daerah-daerah dengan susunan asli = tambahan penulis) seperti **Desa** di Jawa dan Bali, **Nagari** di Minangkabau, **Dusun** dan **Marga** di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Apabila kita mencoba mencermati substansi UUD lain yang pernah berlaku di Indonesia, seperti UUD-RIS 1949 dan UUDS 1950, maka dapatlah dipastikan bahwa pengaturan yang demikian itu tidak pernah dilakukan. Amanat UUD 1945 tersebut ternyata tidak ditundaklanjuti, tetapi justru yang dilakukan adalah menyeragamkan susunan asli yang dimiliki oleh masyarakat adat itu dengan sebutan "Desa". Sementara mengenai pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat dan hak ulayat baru dapat dirumuskan lima belas tahun kemudian saat Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) diundangkan. Namun demikian, sebagaimana ditegaskan oleh Simarmata (2007) bahwa bentuk pengakuan terhadap hak ulayat adalah lebih bersifat "**pengakuan bersyarat**". Itu berarti, hak-hak keulayatan yang dimiliki oleh masyarakat adat baru dapat dilakukan "**sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.**" Konsep pengakuan bersyarat terhadap hak keulayatan masyarakat adat yang diperkenalkan oleh UUPA dan kemudian diikuti secara baku oleh peraturan perundang-undangan sesudahnya sesungguhnya sudah mempersempit ruang gerak dari apa yang

diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen.

Konsep pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat juga berlangsung di masa-masa awal Orde Baru, terutama ketika dikeluarkan sejumlah Undang-Undang seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Pertambangan. Kedua Undang-undang ini memiliki klausul pengakuan terhadap masyarakat adat namun sepanjang masih ada dalam kenyataan dan tidak mengganggu tercapainya tujuan-tujuan Undang-Undang tersebut. Simarmata (2007) mensinyalir, bahwa gaya pengakuan bersyarat ini terus berkembang di masa pemerintahan Orde Baru, dan telah menjadi standar pengakuan normatif pada semua instrumen kebijakan yang berkenaan dengan hak-hak masyarakat adat. Gaya pengakuan yang demikian itulah yang menjadikan Undang-undang Kehutanan tersebut tidak secara maksimal memberikan kebebasan dasar kepada masyarakat adat melainkan menentukan batasan-batasan yang semakin sulit untuk dijangkau oleh masyarakat adat.

Setelah menunggu sekitar 55 tahun barulah pada tahun 2000 dilakukan amandemen yang kedua terhadap UUD 1945 yang menghasilkan klausul baru yang sedikit berbeda mengenai masyarakat adat, sekalipun nuansa masih sama dengan rumusan-rumusan sebelumnya. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen menegaskan, bahwa: *“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”* Demikian pula Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang juga merupakan hasil dari amandemen kedua UUD 1945 Tahun 2000, menegaskan bahwa: *“Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”*.

Gaya pengaturan dan pengakuan yang serupa juga diikuti pula oleh produk perundang-undangan di berbagai sektor, dan menurut catatan terdapat sekitar enam belas undang-undang yang mengatur tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat, antara lain:<sup>2</sup>

- 1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan;
- 3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
- 4) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- 5) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

---

<sup>2</sup>Di samping itu pengaturan hukum tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat juga terdapat di dalam beberapa undang-undang otonomi khusus sebagai berikut: (1) Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; (2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewah Yogyakarta.

- 6) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi;
- 7) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air;
- 8) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan;
- 9) Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;
- 10) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- 11) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- 12) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan;
- 13) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 14) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 15) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil;
- 16) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia: *“Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah. Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman”* (Pasal 6).

Sekalipun pengakuan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat adat sudah semakin berkembang maju, namun gaya pengakuan bersyarat terhadap masyarakat adat dan hak-haknya masih tetap kuat berpengaruh. Mencermati produk hukum sebagaimana disebutkan di atas, tampaknya pengakuan bersyarat itu secara serta-merta tertuang dalam dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan berbagai pengaturan lain mengenai masalah perkebunan, pengelolaan sumberdaya air, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya genetika, pertambangan, pengelolaan sumber daya alam (PSDA), dan lain-lain. Sama seperti produk hukum sebelumnya, semua produk hukum yang dihasilkan pada era reformasi ini memang mengakui masyarakat adat dan hak ulayatnya, namun tetap memasang syarat, bahwa hak itu baru bisa diakui: (1) sepanjang menurut kenyataannya masih ada, (2) selaras dengan perkembangan zaman, (3) tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, dan (4) harus dikukuhkan dengan peraturan daerah (Simarmata, 2007).

Gambaran tersebut memperlihatkan, bahwa pada dasarnya hukum adat telah memberikan peran yang sangat signifikan kepada masyarakat adat dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya sebagai bagian dari hak ulayat masyarakat adat. Namun, kewenangan masyarakat adat tersebut secara pelan dan pasti sudah mulai mendapat tantangan seiring dengan pemberian

“pengakuan bersyarat” kepada hak-hak masyarakat adat sebagaimana tergambar dalam sederetan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sejak zaman Orde Lama hingga Orde Reformatasi ini. Melemahnya hak-hak masyarakat adat tersebut kemudian diikuti pula oleh semakin menguatnya hak menguasai dari negara (HMN) terhadap penguasaan dan pengelolaan sumber-sumber agraria dan sumberdaya alam pada umumnya. Posisi negara yang semakin kuat tersebut ditunjang pula oleh adanya “pengakuan secara yuridis” sebagaimana tertuang dalam berbagai produk perundang-undangan di tingkat nasional maupun daerah.

Secara yuridis, rujukan formal penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam negara tetap berinduk pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa: *“Bumi dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Ketentuan ini bolehlah disebut sebagai sebuah ikrar luhur yang tersirat dan tersurat dalam bunyi pasal 33 UUD 1945 tersebut adalah adanya tekad untuk mewujudkan masyarakat Indonesia makmur dan sejahtera, sekalipun sebagian proses pengelolaannya harus melalui kewenangan negara. Namun demikian, hingga kini rujukan formal itu telah mengundang berbagai tafsir dan pemahaman seiring dengan tema-tema konflik dari berbagai kepentingan yang ada di Indonesia.

Rujukan formal tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam berbagai perundang-undangan pokok yang berkaitan dengan penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam, baik dalam bidang pertanahan, kehutanan, pertambangan maupun dalam bidang kelautan dan perairan. Terhadap substansi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dalam semangat yang sama diambil oper begitu saja ke dalam rumusan Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria sebagai berikut:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Konsepsi hak menguasai dari negara dalam UUPA itu pun kemudian melahirkan kebijakan *“pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”* yang mendapat legalisasi melalui undang-undang Nomor 20 Tahun 1961. Undang-undang ini menegaskan bahwa *“untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian*

*kepentingan pembangunan, presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya”* (kf. Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961). Secara lebih teknis ketentuan yuridis tersebut ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 55/1999 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”.

Politik hukum agraria yang seara yuridis meletakkan HMN sebagai hak tertinggi atas sumber-sumber agraria, telah menjadi dasar legitimasi bagi pemerintah untuk lebih leluasa melakukan langkah-langkah pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan. Kebijakan-kebijakan yang demikian merebak merata ke seluruh daerah di Tanah Air. Di Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) sendiri, misalnya, pernah muncul Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8 Tahun 1974 yang sangat kontroversial dengan kondisi sosial-kultural masyarakat NTT. Perda tersebut menegaskan bahwa *“tanah bekas penguasaan masyarakat adat dinyatakan sebagai tanah-tanah di bawah penguasaan pemerintah daerah, dalam hal ini Gubernur Kepala Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur”*. Sekalipun PERDA tersebut telah dicabut, namun dampak dari Kebijakan hukum pertanahan yang demikian itu telah memarginalkan masyarakat adat di provinsi NTT, padahal secara faktual kondisi kelompok masyarakat adat di daerah ini masih ada dan diakui keberadaannya hingga kini. Akibat lanjutannya adalah terjadi perlawanan dari masyarakat adat yang merasa hak-haknya “diambil alih” oleh negara, dan tentunya membuat sengketa-sengketa agraria semakin meluas dan kompleks.

Pesan konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 juga telah diterjemahkan juga ke dalam bidang pertambangan melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Pertambangan. Undang-undang Pokok Pertambangan ini secara tegas memberikan ruang bagi negara untuk menguasai sumber-sumber daya pertambangan dengan rumusan sebagai berikut: *“...semua bahan galian yang terdapat dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan endapan-endapan alam sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah kekayaan Nasional Bangsa Indonesia dan oleh karenanya dikuasai dan dipergunakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.

Arahan yuridis tentang Hak Menguasai Negara (HMN) terhadap sumberdaya pertambangan tersebut telah menyebabkan distribusi hak pengusahaan dan pemanfaatan bahan-bahan tambang dilakukan oleh pemerintah yang bertindak mewakili negara. Bahkan, Undang-undang pokok pertambangan tersebut secara tegas menyatakan bahwa *“pelaksanaan penguasaan negara dan pengaturan usaha pertambangan bahan galian dilakukan oleh menteri.... oleh Pemerintah Daerah Tingkat I...”*. Dengan demikian, pihak pemerintah dengan leluasa menggandeng perusahaan-perusahaan swasta, baik dalam negeri maupun perusahaan asing untuk

menanamkan modalnya dalam rangka pengusahaan dan pemanfaatan bahan-bahan pertambangan di Indonesia.

Pesan konstitusional Pasal 33 UUD 1945 tersebut juga telah diterjemahkan ke dalam Undang-Undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967, yang kemudian dalam masa reformasi diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sekalipun telah mengalami perubahan, namun baik Undang-Undang Kehutanan yang lama maupun undang-undang yang baru masih memiliki kerancuan logika yang secara sengaja atau tidak telah menempatkan pengelolaan sumber daya hutan menjadi bagian dari hegemoni negara. Hal itu nampak jelas pada **Pasal 5 ayat (1) UUPK 1967 dan Pasal 4 ayat (1) UUPK 1999 yang menegaskan bahwa: “semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara”.**

Di dalam Undang-Undang Kehutanan itu memang terdapat aturan yang memberikan penegasan pengakuan terhadap hak-hak Masyarakat Adat maupun hak-hak perorangan, namun hegemoni dan sentralitas kewenangan penguasaan sumber daya kehutanan oleh negara sebagaimana diatur itu justru mengaburkan hak-hak adat dan semacamnya. Bahkan, dalam beberapa Pasal UUPK 1999 [Pasal 4 ayat (3) tentang penguasaan hutan, Pasal 5 ayat (3) status dan fungsi hutan, dan Pasal 67 ayat (1) tentang masyarakat hukum adat], justru semakin menimbulkan kekaburan hak-hak penguasaan hutan di luar kewenangan negara. Pasal-pasal UUPK 1999 tersebut masih menetapkan syarat, bahwa hak-hak masyarakat adat dan hak-hak perorangan untuk mendapatkan keuntungan dari hutan **“sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya”.**

Pengaturan yang bersifat dualitas semacam itu sekaligus mempertegas dugaan bahwa Negara (dalam hal ini pemerintah) Indonesia masih secara “setengah hati” memberikan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat dan hak-hak perorangan. Malah dalam Pasal 1 ayat (6) UUPK 1999, hutan adat dimasukkan dalam kategori “hutan negara”. Hal ini berkonsekuensi sangat besar akan keamanan dan terjaminnya hutan adat sebagai milik masyarakat adat. Menurut Malik, dkk (2003:236), pola kebijakan kehutanan yang demikian itu mengakibatkan pengelolaan hutan di Indonesia lebih menguntungkan tiga stakeholders, yakni: (1) perusahaan komersial yang menguasai produksi dan pengolahan kayu, yang diuntungkan oleh kebijakan pemerintah, (2) kapitaalis birokratik dalam tubuh pemerintah yang menjalin hubungan bisnis saling menguntungkan dengan perusahaan swasta yang bergerak di sektor kehutanan; (3) birokrat di Departemen Kehutanan itu sendiri, yang memiliki otoritas terhadap tiga perempat kawasan hutan negara.

#### **E. Seputar Konflik antara Negara dan Masyarakat Adat**

Tidak bisa dipungkiri bahwa pola penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam (termasuk sumberdaya tanah) yang demikian itu ternyata telah memicu konflik

yang terjadi antara masyarakat adat di satu pihak dengan negara (pemerintah/pengusaha) di pihak yang lain. Menurut catatan Malik (2003:289) dan Nasikun dalam Fakih (1995:57-74), bahwa kasus pengingkaran terhadap hak masyarakat adat dalam bidang pertanahan dan sumber daya agraria lainnya diperkirakan mencapai 20-an ribu kasus yang tersebar hampir merata di seantero Indonesia. Merebaknya sengketa-sengketa sumber daya alam, baik dalam bidang kehutanan, pertambangan, kelautan maupun bidang pertanahan sesungguhnya dipicu pula oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak adil dan berkecendrungan untuk mengun-tungkan kelompok-kelompok tertentu. Pemicu yang paling utama adalah adanya alas hak menguasai dari negara (HMN) terhadap sumber daya alam sebagai sentra produksi bagi negara, yang kemudian diterjemahkan tanpa memperhitungkan kepentingan masyarakat adat yang berada di sekitarnya.

Fenomena konflik seperti itu dapat dicermati dari sejumlah kasus pertambangan besar di Indonesia, seperti pertambangan Freeport di Amugme dan Komoro Irian Jaya, dan pertambangan emas Kelian di Tanah Dayak Kalimantan. Protes senada juga dilontarkan oleh masyarakat adat Bentian dan Muara Pahu di Kabupaten Kutai Barat kepada Gubernur Kalimantan Timur yang telah mengeluarkan izin penebangan kayu ulin yang dilindungi kepada PT Klawit Hutani Lestari. Akibat pemberian izin itu, Gubernur Kalimantan Timur digugat *secara class action* untuk membayar ganti rugi sebesar Rp 1 triliun kepada masyarakat adat. Demikian pula masyarakat adat Muara Toyu bersama HIMPLI (Himpunan Masyarakat Peduli Lingkungan) di Kecamatan Long Kali, Kalimantan Timur justru mendesak agar perusahaan-perusahaan swasta atau BUMN (Badan Usaha Milik Negara) menghentikan penebangan kayu di kawasan itu. Hal ini dilakukan karena selama ini eksploitasi sumber daya hutan dilakukan secara besar-besaran untuk tujuan komersial tanpa memperhatikan kondisi lingkungan (Bachriadi, 1998; Malik dkk, 2003; juga dalam Kaltim Post, 21 April 2003 & 29 Mei 2003).

Protes dan ketidaksetujuan masyarakat adat terhadap kehadiran negara melalui perusahaan-perusahaan tambang itu memang beralasan, karena selain mereka kehilangan hak-hak adatnya dan terjadi kerusakan lingkungan, tetapi juga karena kehadiran perusahaan-perusahaan tersebut ternyata tidak serta-merta mensejahterakan masyarakat setempat. Hasil penelitian Mutaqim (2005) di Kalimantan Timur menunjukkan, bahwa Kabupaten Kutai Kartanegara yang terkenal sebagai kabupaten paling kaya sumber daya alamnya, justru paling banyak memiliki penduduk miskin yang mencapai 17,8% atau 32.962 orang dari jumlah penduduk 481.301 orang jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di kabupaten-kabupaten lain di Provinsi Kalimantan Timur. Realitas ini justru berbanding terbalik dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diperoleh Kabupaten Kutai Kartanegara

setiap tahun mencapai dua triliun rupiah lebih, suatu nilai PAD yang paling tinggi di seluruh Indonesia.

Kasus-kasus yang dicontohkan di atas itu memang terjadi Irian, Kalimantan, dan tempat-tempat lain yang menjadi pusat beroperasinya sejumlah perusahaan-perusahaan tambang minyak dan gas bumi. Jika dicermati lebih jauh, di Nusa Tenggara Timur (NTT) pun sudah mulai bermunculan di hampir semua kepulauan Flores, Alor, Sumba, Timor, Sabu, Rote, dan pulau-pulau kecil lainnya. Di Timor misalnya, muncul kasus tambang marmer di Timor Tengah Selatan (TTS) dan Timor Tengah Utara (TTU), kasus tanah adat di desa Leoran dan Oenbit Kabupaten Timor Tengah Utara yang dialihfungsikan sebagai kawasan hutan lindung dan Hutan Tanaman Industri (HTI), dan kasus tanah Lotas yang bermula dari konflik tapal batas wilayah Kabupaten Belu dan kabupaten TTS. Selain itu, kasus tanah milik masyarakat adat Biboki – TTU, dan kasus Hutan Tanaman Industri di Pollen - TTS yang beralih penguasaannya kepada PT. Fendi Hutani Lestari (Ruwiastuti, 2000:51-79).

Sementara di Daratan Flores juga muncul sederetan kasus pengambil-alihan tanah masyarakat adat. Lahan pertanian masyarakat adat di Lodang kabupaten Sikka, misalnya, terpaksa lepas dari penguasaan mereka karena diambilalih oleh pemerintah untuk pengembangan hutan lindung dan reboisasi. Demikian pula masyarakat Sambinasi Riung Kabupaten Ngada terpaksa “mengemis” kepada Dinas Kehutanan untuk menggunakan tanahnya sendiri karena sudah terlanjur dikuasai oleh pemerintah untuk perluasan hutan lindung dan reboisasi. Pengalaman yang hampir sama juga dialami oleh masyarakat Pantai Kelapa di Kupang Barat, karena Pemerintah Daerah secara sepihak menentukan lokasi pembangunan kawasan industri demi kepentingan sebuah perusahaan negara yang bergerak di bidang perminyakan (Kopong Medan, 2006:121-139). Deretan kasus tersebut masih ditambah lagi dengan merebaknya protes warga masyarakat Lembata terhadap rencana tambang emas yang melibatkan Pemerintah Kabupaten Lembata dan Perusahaan PT.Merukh Lembata Copper, dan masalah tapal batas wilayah di bagian Utara Kabupaten Ngada dengan Kabupaten Manggarai sebagai akibat dari adanya perbedaan pandangan mengenai batas wilayah adat (tanah ulayat) kedua belah pihak.

#### **F. Catatan Penutup**

Pada dasarnya masyarakat adat memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan tanah ulayatnya, terutama mengenai pola penguasaan dan pemanfaatan atau pengelolaannya. Pola penguasaan tanah ulayat tersebut dapat dilakukan secara berbeda-beda, yang secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi: (1) penguasaan tanah ulayat oleh sebuah kampung atau beberapa kampung secara bersama-sama, yakni tanah ulayat yang dikelola untuk kepentingan seluruh masyarakat kampung atau

beberapa kampung; (2) penguasaan tanah ulayat oleh suku, yakni tanah ulayat yang dikelola untuk kepentingan masyarakat dalam sebuah suku; dan (3) penguasaan tanah ulayat oleh perseorangan, yakni tanah ulayat yang pola penguasaannya oleh sebuah kampung atau suku tapi pengelolaannya sepenuhnya untuk kepentingan perorangan.

Semula memang harus diakui bahwa masyarakat adat memiliki kewenangan yang boleh dikatakan sangat otonom dan mutlak dalam penguasaan dan pengelolaan atau pemanfaatan tanah ulayat dan berbagai sumber daya agraria yang berada di dalamnya. Namun, berseiring dengan perkembangan waktu dan semakin menguatnya peran negara dalam berbagai aspek kehidupan, maka peran masyarakat adat dalam perkembangannya pun mengalami tantangan, dan tidak dapat dipungkiri bahwa dalam kasus-kasus tertentu peran masyarakat adat sungguh sangat terpuruk atau semakin melemah di hadapan negara. Menguatnya peran negara tersebut diperkuat pula oleh konstitusi, terutama dengan masuknya konsep “menguasai dari negara” (HMN) dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan berbagai produk hukum di bawahnya seperti UUPA, Undang-Undang Pokok Pertambangan, dan lain sebagainya.

Negara dengan dasar konstitusional tersebut kemudian mengklaim tanah-tanah yang selama ini dikuasai oleh masyarakat adat dengan dalih bahwa kawasan tanah ulayat perlu dikonservasi demi kelestarian dan keselamatan lingkungan hidup, atau karena di dalam kawasan tanah ulayat tersebut terdapat potensi sumber daya alam yang sangat vital untuk mendukung kepentingan negara. Dalih lain yang juga sering dimanfaatkan untuk mengambil-alih lahan-lahan milik masyarakat adat - baik lahan produktif maupun tidak produktif atau lahan yang tidak memiliki sumber daya alam yang vital di dalamnya - untuk pembangunan demi kepentingan umum.

Di tengah menguatnya dominasi negara terhadap berbagai kewenangan masyarakat adat dalam bidang pertanahan, posisi masyarakat adat pun sekarang sudah mulai diperhitungkan kembali berkat perjuangan kalangan Organisasi Non-pemerintah (Ornop). Baik konstitusi (UUD 1945) maupun berbagai produk hukum yang dikeluarkan di era reformasi ini sudah mulai memiliki klausul tentang hak penguasaan dan pengelolaan dari masyarakat adat.

Bahkan, dalam sidang tahunan MPR pada Bulan Nopember 2001 telah berhasil menetapkan Tap Nomor IX/MPR-RI/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang antara lain dalam Pasal 4 menetapkan prinsip “melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat” dan “mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat (hukum) adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam”. Namun, harus disadari bahwa jarak antara rasa keadilan yang hidup di hati warga masyarakat dengan substansi Tap MPR RI tersebut, dan ketentuan yang termuat dalam konstitusi maupun dalam produk hukum di bawahnya masih cukup jauh. Kesenjangan yang demikian itu hanya dapat diperdekat dengan usaha sungguh-sungguh untuk mencabut,

mengubah, dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, memperbaharui kelembagaan dan program yang nyata, dan lain sebagainya.

Harapan tersebut tampaknya hingga saat ini belum sepenuhnya terwujud, karena klausul yang termuat dalam berbagai produk perundang-undangan hingga saat ini masih memberikan **pengakuan bersyarat** terhadap masyarakat adat dan hak-haknya. Pengakuan bersyarat itu bahwa masyarakat adat dan hak-haknya dapat diakui sepanjang: (1) dalam kenyataannya masih ada, (2) selaras dengan perkembangan zaman, (3) sesuai dengan kepentingan nasional, dan (4) dikukuhkan dengan peraturan daerah. Dengan demikian, gaya pengakuan terhadap masyarakat adat dan hak-haknya tampaknya masih tidak berbeda jauh dengan gaya pengakuan yang dilakukan oleh pemerintah pada era-era sebelumnya (Orde Lama dan era Orde Baru).\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Abrar, 1999. "Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945", *Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum*, Bandung: Program Pascasarjana Universita Padjadjaran.
- Ananymous, 2006. "Guidelines of Islamic Economy", dalam (<http://www.al-islam.org/philo-sophyofislam/17.htm>), 12 Mei 2006).
- Anonimous, 2004. "Hak-hak Masyarakat Adat: Masalah serta Kelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia", *Tempo Interaktif*, 17 Juni 2004 | 14:29 WIB).
- Arimbi, H.P., 1997. "Masyarakat Adat: Penghancuran Secara Sistematis Sistem-Sistem Adat oleh Kelompok Dominan", *Kertas Posisi (Position Paper)*, WALHI Jakarta, Nomor 06.
- Bachriadi, Dianto dkk (ed.), 1997. *Reformasi Agraria: Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Kerjasama Konsorsium Pembaruan Agraria dengan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Bachriadi, Dianto, 1998. *Merana di Tengah Kelimpahan: Pelanggaran-Pelanggaran HAM pada Industri Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Bushar, Muhammad, 1988. *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Deno, Kamelus, 2001. "Penelitian dan Kompilasi Hukum Adat Pertanahan di Kabupaten Manggarai", *Laporan Hasil penelitian*, Kupang: Kerjasama Kabupaten Manggarai & FH Undana.
- Duan, Marthen, "Menelusuri Latar Pengelolaan Sumberdaya Alam", dalam *Menguak Tabir Menerjang Badai*. Kefamenanu: YTM, 2006.
- Fauzi, Akhmad, 2004. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Teori dan Aplikasi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Gautama, Sudargo, 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Hasanudin, Lili, 1996. "Hutan Tanaman Industri: Blunder Kedua Kebijakan Kehutanan di Indonesia", *Kertas Posisi (Position Paper) WALHI Jakarta*, No. 04.
- Jamal, Erizal, dkk., 2001. Struktur dan Dinamika Penguasaan Lahan pada Komunitas Lokal, *Laporan Penelitian*, Bogor.
- Kaban, Maria, 2004. *Keberadaan hak Masyarakat Adat Atas Tanah di Tanah Karo*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Kopong Medan, Karolus & Barnes, Robert, 2002. "Murder Ritual on Adonara, Indonesia: A Cultural Analysis", *Anthropos Journal*, Germany Sankt Agustinus, No. 97, halaman 487-497.

- Kopong Medan, Karolus, 1997. "Pembunuhan dalam kasus Tanah dan Wanita di Adonara, Flores: Suatu Studi Budaya Hukum", *Tesis Program Magister Ilmu Hukum*, UNDIP, Semarang.
- Kopong Medan, Karolus, 2006. "Rekayasa Hukum Pertanahan dan Pengingkaran Hak Masyarakat Adat: Sebuah Analisis Kasus Tanah di NTT", dalam *Hukum di Indonesia dalam Visi Lokal – Nasional – Global*, Semarang: Wahid Hasyim University Press.
- Kotan, Y. Stefanus & Tupen Rafael R., 2002. "Kajian Hukum Adat dalam Penyelesaian Masalah Tanah di Nusa Tenggara Timur, *Laporan Hasil Studi*, Kupang: Kerjasama BAPPEDA Provinsi NTT & Laboratorium Hukum F.H. UNDANA.
- Lazar, Alex Seru, 2002. "Tanah Suku di NTT: Permasalahan dan Upaya Pemecahannya", *Artikel Harian Pos Kupang*, 24 September 2002.
- Malik, Ichsan, dkk., 2003. *Menyeimbangkan kekuatan: Pilihan Strategi Menyelesaikan Konflik Atas Sumberdaya Alam*, Jakarta: yayasan kamala.
- Mutaqim, Zainal, 2006. "Upaya Rakyat Mempertahankan Tanah dari Ancaman Tambang Migas: Studi Kasus Pertambangan PT. Vico Indonesia di Sambera Desa Sallo-Cella Kecamatan Muara Badak Kabupaten Kutai Kartanegara Provinsi Kalimantan Timur", *Laporan Penelitian Sub Regio Tengah Gerakan Pembaruan Hukum Indonesia*.
- Nurjaya, I. Nyoman, "Kearifan Masyarakat Lokal dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam: Perspektif Antropologi Hukum", *Position Paper*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Purbacaraka, Purnadi & Halim, Ridwan, 1993. *Sendi-Sendi Hukum Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rizal, Syamsul, 2003. *Kebijaksanaan Agraria Sebelum dan Sesudah Keluarnya UUPA*. Fakultas Hukum Bagian Hukum Perdata, Universitas Sumatera Utara, Medan.
- Ruwiastuti, Maria R., 1996. "Hak-hak Masyarakat Adat dalam Perundang-undangan Agraria", *Pokok-pokok Pikiran dalam Diskusi tentang Hak Masyarakat Adat Atas Tanah dalam Konteks Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, di Jakarta, 21 Oktober 1996.
- Ruwiastuti, Maria R., 2000., *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-hak Adat*, Penyunting Noer Fauzi, Yogyakarta: INSIST Press – KPA – Pustaka pelajar.
- Sedjati, Wahyuning K., dkk, 2002. *Strategi Keorganisasian Petani untuk Pengembangan Kemandirian Perekonomian Pedesaan di Bali, Kalimantan Selatan dan DIY*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Simarmata, Rikardo, 2007. "Menyongsong Berakhirnya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarat", *Makalah Program Perkum-pulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA)*, Jakarta, 2007.

- Sugiarto, I., 1998. "Tanah Adat, Tanah Ulayat dan Undang-Undang Pokok Agraria", *Makalah dalam Sarasehan Hukum Yayasan Bina Bantuan Hukum Veritas*, Diselenggarakan di Atambua – NTT, 9 Juli 1998.
- Syahyuti, 2006. "Nilai-nilai Kearifan pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat di Indonesia", *Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Vol. 24 No. 1, Juli 2006, halaman 14-27.
- Thalib, Sajuti, 1985. *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*. Jakarta: Bina Aksara.
- Tukan, Beni, 2003. "Konflik Tanah Suku di Provinsi Nusa Tenggara Timur: Studi tentang Manajemen Konflik", *Laporan Penelitian Unggulan Kema-sarakatan dan Humaniora (RUKK)*, Kupang: Kerjasama Ristek – LIPI – Lemlit Undana.
- Wamebu, Zadrak, 1996. "Prinsip Hak Menguasai Tanah", *Pokok-pokok Pikiran dalam Diskusi tentang Hak-hak Masyarakat Adat Atas Tanah dalam Kontek Kebijakan Pertanahan Orde baru*, di Jakarta, 21 Oktober 1996.
- Wiranata, I Gede A.B., 2005. "Reorientasi dalam Reformasi Pembangunan Hukum Tanah: Apakah Masih Ada Peluang?", *Jurnal Hukum Progresif*, Vol. 1/Nomor 1/April 2005.
- Zakarias, R. Yando & Soehendoro, Djaka, 1995. "Pengaturan Hukum Adat Tanah dalam Perundang-undangan Nasional dan Rasa Keadilan", *Makalah Seminar Nasional Pluralisme Hukum Pertanahan di Indonesia*, Diselenggarakan oleh YLBHI Jakarta, 7 September 1995.

## RIWAYAT SINGKAT

**Dr. Karolus Kopong Medan, S.H., M.Hum**, lahir di Adonara, Kabupaten Flores Timur pada 22 April 1962. Pendidikan Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah Atas (SMA) diselesaikan di Adonara. Gelar Sarjana Hukum diperoleh di Fakultas Hukum Undana yang saat ini menjadi tempatnya bekerja. Kemudian gelar Magister dan gelar Doktor dalam bidang ilmu Hukum diperoleh di Universitas Diponegoro Semarang (tahun 1997 dan 2006).

Sejak 1990 hingga saat ini mengajar di Fakultas hukum Undana, dan di sejumlah PTS di kota Kupang. Bidang keahlian yang digeluti selama ini adalah **Sosio-legal**, dan itu ditunjukkan dalam berbagai penelitian dan tulisan tentang hukum dan masyarakat adat yang termuat di berbagai buku dan jurnal ilmiah. Sering pula menulis untuk media cetak, terutama Harian Pos Kupang+++