

# OTORITAS PEMERINTAH DAERAH ATAS AGRARI TERHADAP HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT BERDASARKAN OTONOMI DAERAH

Oleh:

Mangapul Marbun<sup>1)</sup>

Syawal Amry Siregar<sup>2)</sup>

Universitas Darma Agung, Medan<sup>1,2)</sup>

E-mail:

[marbunmangapul5@gmail.com](mailto:marbunmangapul5@gmail.com)<sup>1)</sup>

[riwandaarfana@gmail.com](mailto:riwandaarfana@gmail.com)<sup>2)</sup>

## ABSTRAK

Otoritas Pemerintah daerah telah diatur *sejak lahirnya* UU No. 22 Tahun 1999, dimana Perundang-undangan ini dirobahsudah beberapa kali yakni: UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014, dan UU No. 9 Tahun 2015, Tentang Pemerintahan Daerah, adalah merupakan Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebagaimana diatur dalam pasal 1 butir 2, pasal 1 butir 6, dan pasal 12 ayat ( 2 ) yang dalam hal ini berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Daerah tentang pertanahan. Pasal 3 dan pasal 5 UUPA, telah mengakui adanya hak ulayat masyarakat Hukum Adat, tetapi belum di implementasikan peraturan perundang-Tahun 2014 tentang Pengakuan dan perlindungan hukum adat, yang ditegaskan dalam pasal 1 butir 1, pasal 1 butir 2, dan Pasal 2, dan pasal 3 Pemerintah Daerah akan melaksanakan tanggungjawab untuk mendudukkan pengakuan untuk dan perlindungan hak masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia yang masih ada hak ulayat masyarakat hukum adat setempat. Namun kenyataan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia masih banyak Hak persekutuan masyarakat hukum adat yang belum juga mendapat pengakuan dengan otoritas yang dimiliki Pemerintah Daerah setempat dengan membuat Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota.

**Kata Kunci : Otoritas Pemerintah Daerah, Atas Agraria, berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah**

### 1. PENDAHULUAN

Otoritas pemerintah daerah telah ditegaskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sejak adanya Perundang-Undangan RI 22 / 1999, kemudian Peraturan Perundang-Undangan ini beberapa kali dirubah dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, dirubah lagi perundang-undangan No, 23 tahun 2014, selanjutya mendapat pengaturan Perundangan perubahan

sampai sekarang pada UU, No. 9, 2015 Untuk Pemerintahan Daerah.

Adapun yang menjadi otoritas pemerintah daerah tersebut berkaitan terhadap otonomi daerah yaitu telah ditegaskan dalam pasal 1 butir 2 UU No. 23 tahun 2014, yang menyebutkan : Pemerintah daerah adalah penyelenggara kegiatan Instansinya Pemerintahan daerah juga yaitu dari yang mewakili rakyat diparlemen di daerah (DPRD)

dengan menggunakan falsafah otoritas dan tanggungjawab pembantuan dengan dasar otonomi yang tak terbatas lagi, dengan menggunakan sifat dasar Integrasi Kesatuan Bangsa Indonesia, seperti sudah digariskan dalam perundang-undangan Bangsa Indonesia, dalam 1 butir 6 UU No. 23 2014. Sejalan penegasan diatas, dalam pasal 1 butir 6 UU No. 23 Tahun 2014 telah menyebutkan : pada dasarnya Otonomi Daerah adalah suatu hak, kewenangan dan keharusan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri setiap urusan pemerintahan dan kebutuhan umum masyarakat dalam aturan bernegara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahwa salah satunya hak, wewenang dan kewajiban daerah tersebut adalah bidang agrarian /pertanahan, sebagaimana dalam ketentuan pasal 12 ayat (2) butir d UU No. 23 Tahun 2014 yang menyebutkan: Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar Sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 Ayat (2) meliputi salah satunya butir di bidang pertanahan.

Pemerintah daerah telah mempunyai kewenangan untuk mengatur, melindungi hak-hak persekutuan adat ( hak ulayat masyarakat hukum adat ), telah mempunyai otoritas berdasarkan otonomi daerah dengan membuat Peraturan daerah Kabupaten atas legalisasi hak ulayat tersebut, untuk keadilan dan kepastian hukum.

Sejalan dengan itu, pengakuan hukum pada hak yang disebutkan diatas secara yuridis formal ditentukan didalam pasal 3 dan pas 5 Undang Pokok pertanahan nasional tahun 1960.

Pasal 3 berbunyi : dengan mengingat peraturan pasal 1 dan 2

pelaksanaan hak ulayat begitu juga hak yang serupa itu pada masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada mutlak demikian, hingga sama dengan kebutuhan nasional dan Bangsa yang didasarkan pada persatuan bangsa tidak dibenarkan berseberangan pada aturan norma hukum yang berlaku yang derajat lebih diatas ( tinggi ).

Pasal 2 ayat ( 4 ) pada hakekatnya bermaksud : bahwa hak dipegang oleh Negara untuk penguasaan atas bumi dan air dan ruang angkasa tersebut, dapat diberikan kepada daerah dan pemerintahan sendiri begitu juga pada masyarakat adat bilamana hal itu sangat diperlukan yang tidak betseberangan atas kebutuhan Bangsa Indonesia ( Negara ), dengan dasar pada Integerasi Bangsa dan sosialisme yang sesuai pada aturan norma-norma hukum, pada hakekatnya bertumpuh juga pada aturan agama.

Sebelum kolonialisme sampai pada masa kolonialisme, hukum agraria / pertanahan sangat mengecewakan masyarakat adat. Setelah lahirnya UUPA No. 5 Tahun 1960, hukum agraria adalah didasarkan atas hukum adat sebagai filosofi dan merupakan hukum yang hidup ditengah-tengah masyarakat Indonesia, yang mengatur dan melindungi hak-hak atas tanah, namun sampai sekarang belum memadai pengaturan hukum tersebut.

Di dalam persoalan hak tersebut diawal yang sudah dijelaskansangat penting terkait masalah kemasyarakatan dan aturan yang berlaku pada pertanahan, bagaimana masyarakat termarginalkan ( kolot ) jauh dari kemajuan aturan pertanahan diterapkan pada mereka secara prosedur,

yang pasti dan tepat, dengan sifat yang menyeluruh.

Permasalahan sosial dan hukum yang dimaksudkan dalam hal ini adalah perbedaan antara harapan dan kenyataan atau sebagai kesenjangan antara situasi yang ada dengan situasi seharusnya, masalah sosial dan hukum ini dipandang orang dan masyarakat sebagai suatu kondisi yang tidak diharapkan tentang ketidakjelasan pengaturan hukum atas Hak Ulayat Hukum Adat atas penguasaan agraria dari hak masyarakat adat (tradisionil) di Indonesia, dimana masih banyak Daerah Kabupaten di Indonesia yang pada dasarnya banyak hak atas tanah adat tradisionil belum terlindungi.

Pengaturan hukum di dalam kepentingan hak masyarakat yang masih berpegang pada tradisi lokal dari zaman dahulu dengan menggunakan adatnya itu, belum terselesaikan dalam kerangka aturan bernegara khususnya hukum pertanahan yang tepat /konprehensif. Hal ini pada peraturan Perundangan telah mendapat pengakuan, tapi tidak pernah di implementasikan sebagai perlindungan atas hak masyarakat disebut di awal. Oleh sebab itu jika terjadi permasalahan hukum bagi mereka-mereka baik terhadap atasan pemerintah / pertkal dan sesama masyarakat tidak ada sosisi, bahkan terabaikan begitu saja mengenai posisi hak adat yang disebut di atas. Karena aturan tadi tidak mendapat tempat pada hukum Negara (positif), tentang bagaimana dilakukan pengelolaan tanah adat itu sendiri ditengah-tengah masyarakat termarginalkan.

Adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah :

- a. Bagaimanakah otoritas yang dimiliki Pemerintah Daerah untuk melindungi hak ulayat masyarakat hukum adat
- b. Bagaimanakah implementasi dari peraturan perundang-ndangan atas otoritas pemerintah dalam agraria hak ulayat masyarakat hukum adat.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

Hak agrarian adat (persekutuan) tradisional, yang dimaksud sekarang ini adalah (hak ulayat masyarakat hukum adat), pada dasarnya, jauh sebelum adanya klonialisme sudah ada, yang pengaturan dan perlindungannya ada di bawah kekuasaan oleh Raja-raja kecil pada setiap lingkungan / desa yang secara geneologis dan teritorial. Pada saat klonialisme hak ulayat ini semakin redup karena adanya politik kepentingan penjajahan yang bersifat individualis yang mengabaikan keberadaan hukum adat pribumi, tanpa adanya pengaturan hukum. Walaupun adanya Agrarische Wet 1870, hanya bersifat kepentingan politik ekonomi untuk para pengusaha pada waktu itu.

Setelah Kemerdekaan Negara Republik Indonesia, telah membuat produk UUPA No. 5 Tahun 1960 yang menjadi hukum pertanahan, yang berdasarkan hukum adat masyarakat asli Indonesia. Dengan harapan dan semangat sebagai penyatu hukum pertanahan nasional, yang dapat untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan, tetapi hal itu tidak dapat mengakomodir seluruh persoalan hukum agrarian, salah satunya mengenai hak yang masih tradisional, Walaupun hukum agraria pembuatan dan penyusunannya dari hukum adat.

Bahwa persoalan hak-hak tanah adat, persekutuan yang sekarang disebut ( hakulayat masyarakat hukum adat ) sampai pada saat ini pengaturannya belum mendapat perhatian terutama menyangkut legalisasi hak, sehingga menimbulkan persoalan hukum mengenai subjek, objek, luas, batas-batas, kewenangan diantara para persekutuan-persekutuan ( masyarakat hukum adat ) secara horizontal maupun terhadap pemerintah daerah ( kehutanan ) secara pertikal dan begitu juga terhadap Badan hukum ( perusahaan ).

Pengakuan hak tanah adat disebut semula, yang termasuk dalam tanah sumber daya alam yang berada di wilayah Indonesia telah diatur pada pasal delapan belas B ayat ( 2 ) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Ketentuan perundangan di atas menyatakan : bahwa Negara telah membenarkan dan menghargai perkelompok-kelompok dari masyarakat yang berbudaya atau adat secara prinsipil atau mendasar semasih adanya diperlukan bagi kebutuhan mereka, dengan berpegang pada aturan yang telah ada sebelumnya dan tidak berseberangan pada aturan Berbangsa sesuai hakekat dari undang-undang.

Ketentuan tersebut telah memberikan kedudukan atau posisi secara konstitusional legitimasi pada hak ulayat masyarakat hukum adat termasuk kaitannya dengan tata hukum bernegara, bagaimana idealnya masyarakat disebut pada awal untuk dilindungi menurut hukum, dan bagaimana mandat konstitusi harus ditaati oleh para penyelenggara Negara dalam hal penyelenggaraan pengaturan, pengakuan, perlindungan hukum atas keberadaan hak yang ditegaskan di atas untuk mendapat

implementasi peraturan perundang-undangan, untuk kepastian hukum dan keadilan serta kemanfaatan.

Sejalan dengan ketentuan di atas dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 telah membenarkan atas hak agraria adat, Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Dalam pasal 1 butir 1 undang-undang ini menyebutkan : yang menjadi subjek agraria adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiliki karakteristik fundamental, hidup dalam bergerombol rukun taat akan budaya adatnya, punya latar belakang bersama dari nenek moyangnya terdahulu, dimana mereka tinggal bersama-sama satu daerah tertentu, disana mempunyai prinsip kokoh dalam tanah mereka tempati, disitu pula kehidupan didapatkannya dan mempunyai nilai-nilai bidang ekonomi, pergaulan dan aturan yang berlaku bagi mereka disana, menikmati hasil dari tanah tempat mereka dari dulu hingga sekarang. Pasal 1 butir 2 undang-undang ini pada dasarnya bermaksud : daerah tertentu menjadi (**Wilayah adat** ) adalah tanah adat yang termasuk air pada dasarnya dan benda alam seluruhnya yang mempunyai potensi untuk kehidupan, dijaga atau dirawat terus menerus dari dahulu sampai sekarang guna kebutuhan hidup bersama dari pendahulu ke generasi berikutnya, termasuk hutan belukarmasuk lingkungan area tanah kawasan adat

Sesuai dari isi ketentuan Peraturan Menteri di atas telah mengakui secara jelas kedudukan masyarakat hukum adat sebagai subjek warga Negara Indonesia yang didasarkan atas asal usul leluhur geneologis, yang mempunyai

bersama daerah tinggal atau territorial /ke wilayahan, adanya hubungan yang kuat dalam suatu lingkungan hidup dan yang mempunyai suatu sistem nilai secara turun temurun.

### 3. METODE PELAKSANAAN

Perangkat penelitian yang digunakan atas penelitian adalah Yuridis Sosiologis, penelitian yuridis sosiologis ( empiris ) adalah penelitian pada sumber ) data aslinya, melihat sejauhmana ketentuan hukum itu berlaku pada masyarakat, bagaimana yang serbenarnya kenyataan antara “ Das Sollen dan Das Sein “ pada masyarakat. Sedangkan metode pendekatan ialah yuridis sosiologis, melihat dan mempelajari sesuatu kenyataan hukum pada masyarakat, dari sudut aspek-aspek hukum dalam intraksi sosial di dalam masyarakat, fungsinya untuk penunjang indentifikasi dan mengklarifikasi temuan dari bahan non hukum untuk keperluan penelitian penulis.

### 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Otoritas Pemerintah Daerah suatu konsekuensi Peraturan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah yangtelah berlaku sekarang ini, Pengakuan iniadalah menjadi tanggung jawab dari Pemerintah Daerah untuk melakukan indentifikasi dari masyarakat adat untuk melakukan perlindungan masyarakat hukum adat, sebagaimana telah dijelaskan diatas, masyarakat telah memiliki hak ulayat yang sejak dulu sampai sekarang belum mendapat kepastian hak secara legalisasi. Yang pada sekarang nota bene dilakukan Pemerintah Daerah Gubernur

atau Bupati / Wali Kota melalui Peraturan Daerah.

Sejalan dengan hal diatas pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat telah dijelaskan berdasarkan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan Konstitusional yang menyebutkan: bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Telah menjelaskan hubungan antara Negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dengan maksud adalah untuk mensejahterakan rakyat.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan yang disebutkan diatas ini lahirlah produk UUPA : dalam penegasan UUPA bermaksud diseluruh daerah /wilayah Indonesia adalah tidak terpisah (kesatuan tanah air) dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia. Berdasarkan ketentuan ini, bahwa tanah diseluruh Indonesia adalah hak bersama seluruh bangsa Indonesia yang bersifat abadi, dan dapat dipunyai perorangan dan kelompok, badan hukum, organisasi tertentu Arie S. Hutagalung dan Markus Gunawan, 2009 ; 22 ).

Bahwa maksud penegasan Pasal 2 ayat ( 4 ) UUPA, penguasaan dari Negara bukan berarti semata-mata tidak ada pemberian hak pada masyarakat atau daerah dalam bertindak mengurus daerah sendiri. tetapi Negara memperhatikan keberlangsungan dari setiap pengelolaan hak pada setiap masyarakat, badan hukum

dan individu diberikan hak, dengan syarat sebagai satu keutuhan kewilayahan bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan memperhatikan pada peraturan perundang-undangan.

Memperhatikan dari seluruh aturan pengakuan berupa pembenaran disebutkan diawal pada Peraturan Perundang-undangan UUPA dan landasan peraturan lainnya pada intinya memberikan suatu jaminan atas hak agraria rakyat pedesaan sebagai subjek dalam permasalahan yang dibahas ini.

Kembali pada pemangku otoritas di setiap Daerah Provinsi / Kabupaten, apakah akan menjalankan mandat sebagai lembaga Eksekutif dan Legislatif atas pelayanan sosial masyarakat dan publik. Sebagai fungsi dari Pemerintah memberikan perlindungan baik sosial budaya, politik, ekonomi untuk menyejahterakan rakyat.

Seiring berjalannya waktu UUPA sudah hampir 70 tahun, namun sampai hari ini belum ada implementasi undang-undang ini sepenuhnya terlaksana, untuk pengakuan kedudukan hak ulayat.

Dengan lahirnya Undang-Undang Pemerintahan daerah, telah membuka ruang dan kesempatan kepada Pemerintah Daerah dengan Otoritas untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah dan mengatur dan mengurus sendiri daerahnya termasuk dalam bidang agraria, sebagaimana yang telah dijelaskan diawal. Namun pada kenyataan hak ulayat masyarakat hukum adat masih mendapat persoalan baik secara horizontal maupun pertikal, yang seolah-olah masyarakat hukum adat tidak mendapat tempat perlindungan hukum atas hak-hak atas tanah dari otoritas pemerintah daerah,

dengan membuat Peraturan Daerah mengenai hak-hak yang telah diuraikan di atas“(hak ulayat masyarakat hukum adat)”

### **Implementasi peraturan perundang-undangan dalam otoritas pemerintah daerah atas agrarian Terhadap Hak ulayat masyarakat hukum adat.**

Berbagai peraturan di atas telah diuraikan, berkaitan dengan pengaturan hak agraria masyarakat hukum adat. Bahwa ketentuan di atas telah bertolak belakang dengan pendapat Budi Harsono yang menyatakan, bahwa undang-undang pokok-pokok agrariasengaja tidak memerintahkan mengatur lebih lanjut tanah hak ulayat dalam peraturan pelaksana UUPA, karena dengan mengaturnya berarti melanggengkan kedudukan hak ulayat itu sendiri, oleh sebab itu keberadaan hak ulayat itu akan dihapus.

Apa yang menjadi melatar belakang, maka sampai hari ini persoalan-persoalan hak-hak atas tanah masyarakat adat tidak terselesaikan secara peraturan perundang-undangan, menurut pengamatan dan penelitian penulis ada beberapa hal :

1. Adanya kepentingan politik hukum oleh pemerintah berkaitan dengan tujuan pembangunan itu sendiri. karena pembangunan akan berjalan terus seiring dengan kemajuan zaman, sehingga pemerinah memikirkan langkah-langkah yang sangat eksklusif dalam bidang pertanahan untuk menjamin kesinambungan pembangunan dari berbagai sektor yang diletakkan di atas tanah
2. Karena adanya kepentingan para pengusaha / badan hukum yang sangat

membutuhkan tanah untuk lahan atau lokasi usaha yang hendak dilaksanakan

3. Adanya faktor dari masyarakat hukum adat sendiri, sebahagian besar masyarakat hukum adat tidak memenuhi aturan dari persyaratan-persyaratan yang ditentukan pemerintah untuk pengakuan legalisasi secara kepastian hukum.

## 5. SIMPULAN

### a. Simpulan

Secara substansi hukum, pemerintah Daerah telah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengaturan dan perlindungan Hukum atas hak ulayat masyarakat hukum adat, untuk membuat Peraturan Daerah Kabupaten di Indonesia, berpedoman pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah disebutkan dalam pasal 1 butir 2, pasal 1 butir 6, dan pasal 21 ayat ( 2 ) butir d UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, jo, Pasal 1 butir 1, pasal 1 butir 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri 2015. Sejalan juga dengan ketentuan pasal 3 dan pasal 5 UUPA telah mengakui hak-hak atas tanah yaitu hak Ulayat masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia.

### b. Saran

Pemerintah daerah berdasarkan otoritas yang diatur dalam UU No. 23 tahun 2014, seharusnya, bersinergi untuk menyelesaikan persoalan hak-hak atas tanah masyarakat tradisional, khususnya menyangkut hak ulayat masyarakat hukum adat. Pada setiap Kabupaten yang belum mengadakan Peraturan Daerah mengenai hak

ulayat masyarakat hukum Adat setempat.

Pemerintah harus memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat yang merupakan Warga Negara Indonesia sesuai hak asasi, sama kedudukan didepan hukum,

perlu adanya jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak masyarakat agraria tradisional sesuai perkembangan zaman. Maka perlu kehadiran Negara dalam perlindungan tersebut, untuk tujuan dari Negara kesejahteraan, ebagaimana tujuan hukum, kepastian, keadilan dan kemanfaatan.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Harsono, Budi, 2013, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi Dan Pelaksanaannya, Penerbit University Trisakti, Jakarta

Hutagalung, S. Arie, Markus Gunawan, 2009, KEWENANGAN Pemerintah di bidang Pertanahan, Rajawali Pres, Jakarta

Soebekti, R, 1986, Lampiran III, UUPA No. 5 Tahun 1960, Penerbit Prandy Pramita, Jakarta

Sembiring, Rosnidar, 2017, Hukum Pertanahan Adat, Cetakan I, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Depok

### B. Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945 Setelah Amandemen ke IV 2002, Cetakan 2011, Penerbit Permata Pres,

UUPA No. 5 Tahun 1960, Lampiran III,  
Penerbit Parandya Pramita, Jakarta  
UU No. 23 Tahun 2014, Tentang  
Pemerintahan daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52  
Tahun 2014 Tentan Pedoman  
Pengakuan  
dan Perlindungan Masyarakat Hu  
kum Adat.