

BAB V
PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1 Landasan Sosiologis perlu adanya perlindungan hutan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat Melayu Riau di Provinsi Riau

Hak ulayat dari dahulu sejak kerajaan-kerajaan yang ada di Riau mengakui tentang tanah ulayat yang dikuasai oleh kerajaan-kerajaan dan Persekutuan-persekutuan yang ada pada setiap daerah seperti, pada kerajaan Siak Sriinderapura telah ada kesepakatan tidak tertulis antara Sulatn Siak Pertama dengan Kepala-kepala suku yang mengakui kedaulatan Sultan. Sultan mengakui pula hak-hak kepala suku atas hutan tanah, dengan demikian maka seluruh hutan tanah telah terbagi-bagi sebagai hak ulayat kepala-kepala suku dan digunakan untuk kemakmuran anggota suku bersangkutan.

Pengakuan Sultan atas hak-hak kepala suku telah pula dituangkan dalam surat Keputusan Sultan yang dibuat secara tertulis untuk daerah Kubu, daerah Bangko, daerah Tanah Putih. Di samping itu kawasan-kawasan lainnya ada yang belum dibuat secara tertulis, namun oleh sultan dikeluarkan semaan Surat Grant. Dalam surat Keputusan Sultan tersebut diatur cara-cara pembagian hasil pengutan bagi mereka yang mengambil manfaat hasil hutan tanah tersebut, agar supaya tidak terjadi sengketa bagi masyarakat yang mengambil manfaat dari kekayaan sumber daya alam dalam ulayatnya.

Pada prinsipnya seluruh kawasan di Daerah Riau, seluruh hutan tanahnya dikuasai oleh persekutuan-persekutuan, dimana kepala suku beserta tolah musyawarahnya mengatur pemanfaatan kekayaan dan benda-benda yang terdapat dalam kawasan hutan tanah ulayat mereka (Wan Ghalib, Seminar Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat Melalui Riau Tentang Hutan Tanah Ulayat, Pekanbaru 26-28 Februari 2005)

Riau terkenal dengan beberapa kerajaan besarnya dan Sultan-Sultan yang berkuasa di wilayahnya, serta pengakuan terhadap tanah tanah ulayat dan hutan ulayatnya. yang dapat memakmurkan dan mensejahterakan masyarakat adatnya, akhirnya menjadi pudar dengan berkuasanya Orde Baru pada pemerintahan rezim Soeharto selama 32 tahun.

Pada masa itulah dikondisikan dengan berbagai cara yang diatur secara sistematis, baik pembentukan peraturan perundang-undangan yang dianggap dasar legalitas yang melemahkan status tanah ulayat, sampai kepada aksi untuk melakukan perlawanan fisik oleh oknum-oknum tertentu terhadap komunitas masyarakat adat yang berupaya mempertahankan tanah ulayat dan hutan ulayatnya. Karena masyarakat adat berada pada posisi yang lemah baik ekonomi maupun fisik, akhirnya ulayat masyarakat jatuh juga kepada perusahaan-perusahaan yang kemampuan ekonominya tidak sebanding dengan komunitas masyarakat adat, dimana-mana di bumi Riau terjadi penekanan dan intimidasi terhadap masyarakat adat yang berusaha mempertahankan tanah

ulayat sebagai sumber kehidupannya, karena memang tidak ada pilihan lain kecuali dengan kemampuan yang terbatas tetap ingin mempertahankan aset masyarakat adatnya, seperti tanah ulayat, hutan ulayat, kepungan sialang serta benda-benda yang dapat menghidupi masyarakat adatnya.

Setelah era reformasi yang diharapkan oleh masyarakat adat adalah angin segar, agar hak ulayat masyarakat adat dapat mereka kuasai kembali setelah dirampas oleh perusahaan-perusahaan ketika masa Orde Baru. Tanah ulayat dan hutan ulayat serta kepungan sialang yang tersisa, diharapkan pula dapat di pertahankan untuk dikuasai dan dinikmati oleh komunitas masyarakat adat. Tetapi harapan itu hanya angan-angan dan mimpi belaka, karena perjuangan demi perjuangan yang dilakukan oleh masyarakat adat pada era reformasi ini terhadap tanah ulayat dan hutan ulayat masih belum berhasil dengan maksimal.

Walupun perjuangan masyarakat adat Riau untuk dapat kembali menguasai tanah ulayat mereka pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY) pada saat ini, kenyataannya juga belum berhasil maksimal karena perusahaan selalu berlindung terhadap izin yang mereka dapatkan, namun tekad dan semangat masyarakat adat Riau tidak akan pernah kendur, apalagi berhenti untuk memperjuangkan agar perusahaan-perusahaan yang menguasai tanah ulayat mereka dapat berbagi rezeki demi kelangsungan hidup masyarakat adat di Riau.

Masyarakat hukum Adat Melayu Riau ditimpa bencana kemanusiaan yang terbesar sepanjang sejarah. Hak-hak tradisional berupa kekayaan alam yang tiada ternilai harganya nyaris punah bahkan telah terjadi suatu marginalisasi terhadap masyarakat itu sendiri. Bencana tersebut misalnya saja Pemberian Hak Penguasaan Hutan, Gelombang pertama suatu bencana ditandai dengan kebijaksanaan pemerintah memberikan izin Hak Penguasaan Hutan secara besar-besaran yang tiada terawasi dengan baik. Kendatipun dalam izin telah ditetapkan ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan perlindungan terhadap hak - hak masyarakat namun dalam kenyataannya ketentuan tersebut tidak berlaku. Bahkan perkampungan masyarakat itu sendiri termasuk bagian dari HPH yang diberikan. Masyarakat disekitar HPH diminta menjadi penonton manis dalam suatu pertunjukan penghancuran hak-hak dan martabat mereka sendiri. Bukan hanya itu tidak jarang mereka dikambing hitamkan dengan sebutan pencuri kayu, penebang liar, ladang berpindah bahkan banyak yang dipenjarakan atau dipelupuh oleh bodyguard-bodyguard per usaha.

Contoh lainnya Pembangunan Hutan Tanaman Industri (HTI), Jika dalam pelaksanaan Hak Penguasaan Hutan (HPH) diatur cara-cara penebangan antara lain dengan sistem Tebang Pilih Indonesia, tidak demikian halnya proses pada Hutan Tanaman Industri. Pada HTI justru hutan rimba asli setelah diambil kayunya kemudian lahan dibersihkan sama sekali untuk ditanami kayu sejenis

(akasia). Dengan demikian terjadilah suatu perubahan lingkungan habitat fauna dan floranya. Resiko langsung yang diterima oleh masyarakat sekitar adalah :

- a. Banjir berkepanjangan.
- b. Hilangnya kekayaan hutan seperti sialang, batang damar, rumpun rotan dan hasil lainnya.
- c. Hilangnya tanah ulayat masyarakat hukum adat. Sedangkan masa perijinan (HGU) menjadi 34 (Tiga puluh empat) tahun, beberapa kali terjadinya daur ulang.

Bencana yang menimpa masyarakat hukum adat Melayu Riau dan masyarakat Riau umumnya akan menggelinding bagaikan bola salju. Dalam tahun-tahun terakhir selalu terjadi benturan-benturan baik yang bermuara kepada rasa ketidakadilan maupun kepada kecemburuan sosial. Konflik-konflik tersebut selalu mengakibatkan korban jiwa, pembakaran rumah, penganiayaan, penculikan dan sebagainya. Penyelesaian yang pernah diambil secara hukum selalu bersifat kasuistis dan sporadis yang tidak pernah sampai kepada akar permasalahannya. Dihadapan hukum masyarakat hukum adat berada pada posisi lemah.

Dalam konteks sengketa tanah tersebutlah, tuntutan pengakuan hak oleh masyarakat atas tanah yang dipergunakan untuk pembangunan selalu di hubungkan dengan bentuk tidak nasionalisnya masyarakat. Kalau konsep nasionalisme itu demikian, apakah untuk kepentingan pembangunan dengan

cara mengorbankan kepentingan rakyat itu nasionalis? Tentunya tidaklah demikian. Konsep nasionalisme semestinya dibangun dengan memperhatikan kebutuhan pembangunan itu tetapi menguntungkan semua pihak.

Untuk itu sangat diperlukan adanya perubahan pada konsep dan prinsip demokrasi ekonomi di dalam kebijakan-kebijakan pemerintah, dimana masyarakat akan ditempatkan dalam kegiatan ekonomi itu, dan dimana pula para pemodal di tempatkan. Kebijaksanaan demokrasi ekonomi perlu pula dituangkan dalam basis daerah secara ekonomi. Apakah basis akan ditumpukan pada bidang agraris, pada bidang industri atau pada bidang perdagangan. Dalam konteks ini, karena hak masyarakat adat atas tanah relatif ada di pedesaan dan kampung, maka peran masyarakat dalam menjaga hutan tanah ulayat sangat diperlukan disamping peran pemerintah daerah dan pemuka adat lainnya.

5.2 Landasan Yuridis perlu adanya perlindungan hutan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat Melayu Riau di Provinsi Riau

Dalam Undang-undang Kehutanan Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara. Di dalam ayat (2) hak menguasai dari Negara. Didalam ayat (1) diatur dengan memberi wewenang kepada Negara untuk:

- a. Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan negara; dan
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang atau badan hukum dengan hutan, dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang ini, Pemerintah dapat mengatur pemberian hak-hak atas hutan kepada subyek hukum, apakah perorangan atau badan hukum.

Sesuai dengan semangat baru di era reformasi sekarang ini, sedang disusun konsep baru dalam pembangunan kehutanan yang lebih berpihak kepada dan memberi peluang kepada masyarakat setempat, yang berada didalam dan sekitar hutan, baik yang merupakan masyarakat hukum adat atau pun masyarakat lokal lainnya. Konsep baru ini, dimaksudkan untuk memadukan kepentingan masyarakat setempat yang berada didalangi disekitar hutan, dengan kepentingan masyarakat indonesia secara keseluruhan sebagai konsekuensi adaiiah negara Republik Indonesia (NKRI) kemakmuran yang dicita-citakan ialah kemakmuran seluruh rakyat dan masyarakat Indonesia, dengan menggunakan dan memanfaatkan salah satu modal dasar pembangunan yaitu "hutan".

Hutan, selain merupakan aset bangsa Indonesia, juga menjadi bagian dari kepentingan dunia. Oleh karena itu pengelolaan hutan secara lestari merupakan : "Conditio sine quo none".artinya suatu persyaratan mutlak yang tidak dapat ditawar-tawar. Apalagi setelah adanva Komprensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro tahun 1992, Hutan seluruh dunia, termasuk hutan Indonesia, merupakan milik dunia yang harus dikelola secara lestari, dengan memperhatikan kepentingan bangsa dan masyarakat setempat.

Dengan demikian, aktualisasi misi yang di emban dalam kebijakan pembangunan kehutanan adalah : (1) memberi kesempatan berusaha, bekerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat, (2) meningkatkan pendapatan bagi pemerintah demi kelansungan dan pemberataan pembangunan, (3) mempunyai fungsi yang optimal dan lestari sesuai peruntukannya, yaitu fungsi produksi dan perlindungan agar dapat memberikan manfaat ekonomi, ekologi dan sosial secara berkelanjutan.

Terkait masalah hak-hak masyarakat hukum adat atas hutan, maka perlu diperjelas mengenai hal-hal sebagai berikut :

1. Kawasan hutan yang merupakan wilayah hak ulayat (hutan adat) mempunyai fungsi komunal.
2. Pengelolaan hutan adat harus mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Kawasan hutan adat tidak dapat dipecahkan dan dimiliki perorangan.

4. Pengelolaan hutan diserahkan kepada masyarakat hukum adat masing-masing.
5. Pengelolaan hutan adat tidak diperkenankan melakukan perikatan masalah kawasan hutan kepada pihak manapun tanpa persetujuan pemerintah.
6. Hak-hak yang dimiliki masyarakat hutan adat sebagaimana diatur dalam pasal 67 ayat (1) adalah sebagai berikut :
 - a. Melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemungutan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan.
 - b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berakur dan tidak bertentangan dengan undang-undang.
 - c. Mendapatkan pemberdayaan dalam rangka kesejahteraannya

Atas dasar uraian dalam pasal 67 ayat (1) tersebut, maka hal-hal yang harus ditindaklanjuti dalam peraturan pelaksanaan adalah :

- a. Perlu diatur pola pemungutan untuk jenis-jenis yang dilindungi sesuai undang-undang No. 3. tahun 1990.
- b. Kegiatan pengelolaan hutan disesuaikan kondisi karakteristik kawasan maupun sosial budaya masyarakat.
- c. Pola-pola pemberdayaan partisipatif merupakan pilihan yang ideal untuk masyarakat hukum adat.

Adapun kewajiban dari masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adat, perlu diatur juga dalam peraturan pelaksanaan tentang pengelolaan hutan adat mengenai :

- a. Kewajiban untuk pelestarian, pengelolaan kawasan hutan.
- b. Kewajiban pengawetan jenis tumbuhan dan satwa yang dilindungi yang berada di kawasan hutan adat.
- c. Kewajiban untuk perlindungan kawasan dari gangguan manusia dan ancaman lain.

Atas dasar hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut dan dengan dituangkannya dalam peraturan perundang-undangan, maka diharapkan pengelolaan hutan adat yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat dapat berjalan dengan baik, dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan secara lestari.

Saat ini Departemen Kehutanan sedang menyelesaikan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan hutan adat. Adapun materi muatan sedang dibahas secara mendalam antar Departemen. Untuk itu diperlukan partisipasi masyarakat dalam memberi masukan yang konstruktif sangat diperlukan guna penyempurnaan. Dengan diaturnya hutan adat sebagai pelaksanaan lebih lanjut dan Undang-undang No.41 Tahun 1999 berarti wujud perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan adat.

Jika dalam konsepsi hukum tanah nasional, dikenal 3 (tiga) entitas berkenaan dengan status tanah, yakni tanah Negara, tanah hak dan tanah ulayat,

maka dalam konsepsi hukum kehutanan, hanya dikenal 2 (dua) status hutan, yakni hutan Negara dan hutan hak. Sebagai catatan, ruang lingkup bidang pertanahan adalah pengaturan tentang penguasaan tanah, sedangkan lingkup bidang kehutanan adalah pada pemanfaatan hutan.

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ("UUK") menganut persepsi yang berbeda tentang hak ulayat. Jika dalam hukum tanah nasional hak ulayat disikapi sebagai hak atas tanah plus segala isinya (termasuk hutan), maka dalam konsepsi kehutanan, status hutan hanya dibagi menjadi 2 (dua) yakni hutan negara dan hutan hak, dengan perkataan lain, hutan adat (UUK tidak menyebut hutan ulayat) dimasukkan dalam kategori hutan negara. Konsekuensinya adalah, UUK tidak mengakui keberadaan hutan adat disamping hutan negara dan hutan hak.

Hal ini dapat disimpulkan dari pengertian hutan adat (Ketentuan Umum, butir 6) sebagai berikut : Hutan adat adalah hutan negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat, sedangkan hutan negara (Ketentuan Umum butir 4) didefinisikan sebagai hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Dalam penjelasan UUK, lebih tegas dinyatakan persepsi bidang kehutanan terhadap hutan ulayat. Dijelaskan antara lain bahwa "hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, termasuk didalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut hutan ulayat, hutan marga atau sebutan lain.

Dimasukannya hutan-hutan yang dikuasai masyarakat hukum adat dalam pengertian hutan negara adalah sebagai konsekuensi adanya hak dan mengurus oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Jika masyarakat hukum adat itu menurut kenyataannya masih ada dan diakui, dapat melaksanakan kegiatan pengelolaan hutan dan pemanfaatan hasil hutan".

Masalahnya adalah, walaupun suatu masyarakat hukum itu dinyatakan masih ada, kegiatan pengelolaan hutan dan pemanfaatan hasil hutan itu dilaksanakan di atas hutan Negara dan bukan di atas hutan ulayatnya karena sesuai definisi, hutan adat adalah hutan Negara yang berada di wilayah masyarakat hukum adat.

Penafikan keberadaan hutan ulayat, menimbulkan konsistensi pola fikir perancang UUK. Ketika Pasal 67 diatur tentang persyaratan eksistensi hak ulayat. Jika memang "hutan adat" tidak diakui sebagai entitas tersendiri yang terpisah dari hutan negara dan hutan hak, semestinya keberadaannya tidak perlu diatur. Lagi pula pengaturan tentang eksistensi hak ulayat lebih tepat dilakukan oleh instansi pertanahan, karena hak ulayat utamanya berkenaan dengan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah dan lingkungan wilayahnya (tanah plus).

Jika dalam Permen Nomor 5 Tahun 1999, penentuan kriteria itu bersifat umum, dalam arti yang menentukan bahwa ketiga unsur itu benar-benar ada, ditempuh sesuai dengan hukum adat yang masih ditaati dalam lingkungan

masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melalui suatu hasil penelitian partisipatif yang obyektif, maka pasal 67 UUPK menentukan kriteria keberadaan hutan ulayat secara ketat. Dalam penjelasan pasal 67 ayat 1 (satu) tentang unsur-unsur yang menentukan keberadaan hak ulayat disebut antara lain

- a. Masyarakat masih dalam bentuk paguyuban
- b. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat, pengusaha adatnya.
- c. Ada wilayah hukum adat yang jelas
- d. Ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati
- e. Masih mengadakan pungutan hasil hutan diwilayah hutan sekitarnya.

Dengan pengaturan yang ketat itu maka dilapangan akan sulit menemukan keberadaan hak ulayat.

Dikalangan masyarakat awam pun, pengertian dasar tentang hak ulayat tidak sama. Ada sebagian masyarakat yang menafsirkan hak ulayat terlampau jauh, menjadi hubungan pemilikan yang mengarah kepada manifestasi kepemilikan individual, sedangkan sejatinya hak ulayat itu adalah hak bersama seluruh masyarakat hukum adat (aspek keberadaan hak ulayat). Dalam pada itu hak ulayat sebagai hak bersama itu perlu dikelola dan diatur penguasaannya, peruntukan dan penggunaannya. Tugas pengelolaan dan pengaturan itu dilaksanakan oleh para tetua adat sebagai petugas masyarakat hukum adat tersebut (aspek publik hak ulayat) dengan demikian adalah tidak benar bila tetua

adat mengatas namakan hak ulayat atas nama pribadi dalam hubungan kepemilikan.

Perbedaan persepsi tentang hak ulayat baik antar sektor maupun dikalangan Pemerintah Daerah dan masyarakat, akan menimbulkan komplikasi dalam penyelesaian masalah yang timbul. Oleh karena itu, sebagaimana telah ditegaskan dalam ketetapan MPR RI Nomor IX /MPR/2001 (TAP MPR) tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, ketidak konsisten berbagai peraturan perundang-undangan berkenaan dengan sumber daya Agraria/sumber daya alam harus diakhiri karena akan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum.

Dalam rangka melaksanakan perintah TAP MPR tersebut, melalui reposisi/penyempurnaan UUPA, dalam penyusunan Undang-undang berkenaan dengan agraria yang akan datang, sejalan dengan falsafah dan prinsip prinsip UUPA, telah disusun ketentuan-ketentuan terkait dengan hak ulayat sebagai berikut :

- (1). Pasal 6 ayat (1) Hak ulayat masyarakat hukum adat atas tanah, perairan, tanaman dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya yang pada kenyataannya masih berlangsung, diakui, dihormati dan lindungi sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat hukum adat, kepentingan nasional dan negara dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Penjelasan: Pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak ulayat hukum adat yang dalam kenyataannya masih berlangsung itu dilaksanakan dalam rangka tercapainya keseimbangan antara kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan kepentingan nasional. Dalam kenyataannya, keberadaannya beragam disebabkan karena dinamika perkembangan sosial ekonomi masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang secara

wajar timbul karena pengaruh dari dalam masyarakat hukum adat itu maupun lingkungannya Yang dimaksud dengan perairan adalah sungai, danau dan perairan pantai laut. Pemanfaatan hasil dari tanah, tanaman dan binatang yang berada di wilayah masyarakat hukum tersebut adalah untuk keperluan sendiri dan bukan untuk keperluan komersial.

- (2). Pasal 6 ayat (2) : Pengakuan hak ulayat yang masih berlangsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dikukuhkan dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan kriteria tertentu, dan hasil penelitian yang melibatkan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, instansi terkait, Akademisi dan Lembaga Swadaya Masyarakat.

Penjelasan: Pelibatan beberapa unsur masyarakat untuk melakukan penelitian tentang keberlangsungan hak ulayat dimaksudkan agar pengakuan keberadaan hak ulayat tersebut didasarkan pada hasil penelitian yang obyektif, melalui proses yang partisipatif dan transparan.

- (3). Pasal 6 ayat (3) kriteria masih berlansungnya hak ulayat sebagai mana dimaksud dalam ayat (2) meliputi unsur-unsur :

- a. Masyarakat hukum adat .
- b. Wilayah tempat hak ulayat berlangsung.
- c. Hubungan, keterkaitan dan ketergantungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya.
- d. Adanya kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah, perairan, tanaman serta binatang-binatang yang ada diwilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan, berdasarkan hukum adat yang berlaku dan ditaati masyarakat.

Penjelasan : Penentuan kriteria tidak dimaksudkan untuk membatasi pengakuan namun merupakan upaya untuk mempertegas adanya subyek yakni masyarakat adat dan obyek yakni wilayah tempat hak ulayat berlangsung dalam hubungan hukum tertentu serta adanya norma-norma hukum yang mengatur hubungan hukum antara subyek dengan obyek. Adanya suatu hak tertentu hanya akan mempunyai makna jika ketiga unsur itu ada. Subyek hak ulayat adalah masyarakat hukum adat tertentu, bukan orang perorangan dan bukan kepala persekutuan adat. Kepala persekutuan adat adalah pelaksana kewenangan masyarakat hukum adat, dalam kedudukannya selaku petugas masyarakat hukum yang bersangkutan. Masyarakat hukum adat dapat bersifat genealogis yaitu terdiri dari orang-orang berasal dari nenek moyang yang sama atau bersifat teritorial yaitu kesamaan wilayah tempat tinggal atau campuran antara keduanya. Obyek hak ulayat adalah wilayah berupa lingkungan hukum tempat masyarakat hukum adat hidup, mengusahakan dan mengambil hasil untuk kehidupan sehari-hari. Kewenangan mengatur hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan wilayahnya

dilaksanakan menurut hukum adat yaitu norma-norma yang hidup dalam masyarakat hukum adat yang dipatuhi dan mempunyai sanksi.

- (4). Pasal 6 ayat (4) Hak ulayat tidak meliputi bidang-bidang tanah yang sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak tanah sesuai peraturan perundang-undangan. Penjelasan : Hal itu diperlukan dalam rangka memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak yang sudah menguasai dan memanfaatkan sumberdaya agraria berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan diperoleh dengan itikad baik.
- (5). Pasal 6 ayat (5) Dalam hal diatas hak ulayat akan diberikan sesuatu hak tanah atau ijin pemanfaatan sumber daya agraria kepada pihak ketiga, hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut harus dilepaskan terlebih dahulu setelah memperoleh persetujuan tertulis dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Kriteria tersebut meliputi 3 (tiga) unsur yakni unsur subyek hak, obyek hak dan kewenangan yang dipunyai berdasarkan pranata berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan adalah hal yang obyektif rasional. Dalam setiap klaim hubungan antara orang/kelompok orang dengan tanahnya selalu muncul paling tidak 3 (tiga) alasan yakni siapa yang mempunyai klaim (subyek) apa yang diklaim (obyek) dan bagaimana hubungan antara subyek dan obyek tersebut (kewenangan)

Berkenaan dengan penentuan eksistensi hak ulayat pun, ditentukan bahwa pengakuan itu dapat dikukuhkan dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan kriteria tertentu dan hasil penelitian yang melibatkan masyarakat hukum adat yang bersangkutan, instansi terkait, akademisi dan LSM. Dengan demikian hasil penelitian diharapkan dapat bersifat obyektif melalui proses yang partisipatif dan transparan (Pasal 6 ayat (2)). Pengukuhan dalam peraturan

perundang-undangan itu berfungsi sebagai verifikasi keberadaan hak ulayat bukan instrumen penentuan keberadaan hak ulayat.

Pemahaman yang sama mengenai hak ulayat akan mempermudah koordinasi antar sektor, antar Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan membuka peluang untuk duduk bersama menyelesaikan berbagai permasalahan.

Oleh karena itu keberadaan suatu undang-undang yang berfungsi sebagai *lex generalis* untuk pengaturan berkenaan dengan obyek materil sumber daya agraria patut menjadi perhatian semua pihak.

Mengenai permasalahan pendaftaran hak ulayat ditentukan bahwa pendaftaran hak ulayat dilakukan dalam rangka memastikan keberadaan hak ulayat yang bersangkutan. Keberadaannya dinyatakan dalam Peta dasar pendaftaran dan dicatat dalam daftar tanah. Terhadap hak ulayat tidak diterbitkan sertifikat karena hal ulayat bukan obyek pendaftaran tanah. Sebagaimana diketahui obyek pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat tanah adalah hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Secara umum, pengertian hak ulayat telah ditegaskan dalam Permen Nomor 5 Tahun 1999 sebagai berikut : "hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi

kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan".

Permasalahan yang timbul dalam pemanfaatan hutan ulayat adalah ketika terjadi konflik kepentingan antara investor/pihak swasta disatu pihak, dengan masyarakat, termasuk didalamnya masyarakat hukum adat dipihak lain, yang merasa bahwa haknya untuk memanfaatkan hutan dipinggirka dengan keberadaan perkebunanperkebunan yang cukup dominan dalam peta perekonomian yang terjadi di Riau.

Keadaan tersebut dipicu oleh berbagai hal terkait dengan kondisi normatif dan empiris. Secara normatif, peraturan perundang-undangan terkait dengan pengakuan, penghormatan dan perlindungan masyarakat huklun adat dan hak ulayat secara nasional yang diawali dengan UUPA tahun 1960 belum mendapat perhatian secara wajar, sampai dengan diterbitkannya Permen No 5 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia dan Perubahan Kedua UUD 1945. sikap dan pandangan itu mewarnai substansi peraturan perundangan-undangan terkait yang terbit sebelum tahun 1999. Pada gilirannya hal ini berpengaruh pada tindakan pengambilan keputusan pemberian hak pada masa itu.

Dalam PP No 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah jo Peraturan Menteri Negara Agraria/

Kepala BPN No 9 Tahun 1999 tentang Tata cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, khususnya dalam pemberian Hak Guna Usaha, di antara berbagai dokumen yang harus dilampirkan dalam permohonan, tampaknya kata kunci adalah pada izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan bukti pemilikan atau peroleh perolehan tanah. Bukti-bukti tersebut dapat berupa pelepasan kawasan hutan, akta pelepasan bekas tanah hak milik adat surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.

Berdasarkan izin lokasi dan bukti perolehan tanah serta setelah melalui serangkaian penelitian dan kegiatan, akhirnya HG diterbitkan. Dapat terdapat bahwa pada saat itu tidak ada kiam dari masyarakat hukum adat baik karena mereka belum mengetahui tentang keberadaan hak tersebut atau karena pihak perusahaan sudah menempuh cara-cara pendekatan dengan beberapa anggota masyarakat hukum adat, dan kemudian ternyata bahwa mereka itu bukanlah pihak yang menurut hukum adat setempat merupakan wakil yang sah dan masyarakat hukum adat hukum adat yang bersangkutan. Akan tetapi karena pada masa yang lalu hak masyarakat hukum adat belum memperoleh perhatian yang semestinya dari segi normatif, maka pendekatan formal yang lebih mengemuka. Pihak pengusaha beranggapan bahwa hak sudah diperoleh dan oleh karena itu mereka berhak melakukan kewenangan/perbuatan hukum sesuai isi dan syarat yang melekat dan pemberian hak itu.

Dilain pihak, kenyataan empiris menunjukkan bahwa ada klaini dari masyarakat hukum adat yang merasa tidak diikutsertakan dalam proses pemberian hak tersebut, yang lokasinya berada diwilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pihak yang berwenang berpendapat bahwa permasalahan dengan masyarakat hukum adat secara yuridis merupakan tanggung jawab permohonan hak dan bila dilapangan pada saat permohonan hak diproses tidak ada keberatan dari pihak lain dan syarat-syarat lain sudah dipenuhi maka permohonan hak dapat dilakukan.

Hal-hal sebagaimana diuraikan diatas itulah yang kemudian menimbulkan tuntutan masyarakat hukum adat agar hak ulayat yang benar-benar ada diakui dan kepada mereka diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam kegiatan usaha pihak perusahaan demi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Secara-umum pengertian hak ulayat berkenaan dengan hubungan hukum antar masyarakat hukum adat dengan tanah dalam lingkungan wilayahnya. Hubungan hukum tersebut berisi wewenang dan kewajiban. Dalam pengertian tanah dalam wilayah lingkungannya mencakup luas kewenangan hukum adat berkenaan dengan tanah termasuk segala isinya, yakni perairan tanaman dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencaharian masyarakat hukum adatnya (ter Haar).

Apabila diperhatikan kedudukan hak ulayat yang tertera dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) mengakomodasi hak ulayat sebagai berikut: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang lebih tinggi".

Berdasarkan Pasal 3 di atas perlakuan hak ulayat di batasi dalam 2 (dua) hal yakni berkenaan dengan eksistensi dan pelaksanaannya. Pengakuan terhadap keberadaan hak ulayat, Undang-undang Pokok Agraria tidak menjelaskan secara rinci kriterianya. Alasan para perancang dan pembentuk Undang-undang Pokok Agraria untuk tidak mengatur tentang hak ulayat adalah karena pengaturan hak ulayat, baik dalam penentuan kriteria eksistensi maupun pendaftarannya akan melemahkan keberadaan hak ulayat, sedangkan secara alamiah terdapat kecenderungan melemahnya hak ulayat menurut Maria SW Sumarjono dalam kenyataannya ketiadaan kriteria persyaratan eksistensi hak ulayat merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap marginalisasi hak masyarakat hukum adat. Tanpa adanya kriteria objektif, pihak yang berhadapan dengan masyarakat hukum adat (pemerintah atau swasta) dapat

secara sepihak mengartikan keberadaan suatu masyarakat hukum adat. Secara objektif posisi tawar masyarakat hukum adat, berhadapan dengan pihak yang posisinya lebih kuat dari segi politik ataupun modal jelas tidak seimbang.

Mengingat terdesaknya hak masyarakat hukum adat seiring dengan banyaknya investor maupun pembangunan pemerintah baik pusat maupun daerah mendorong pemikiran untuk menentukan suatu kriteria yang objektif tentang keberadaan hak ulayat berkenaan dengan subjek, objek dan kewenangannya (Maria Sumariono, Seminar Hak-hak Masyarakat Hukum Adat Melayu Riau Tentang Hutan Tanah Ulayat, Pekanbaru 26-28 Februari 2005).

Melalui berbagai desakan Menteri Negara Agraria Badan Pertanahan Nasional menerbitkan peraturan Nomor 5 Tahun 1999 yaitu tentang Pedoman Penyelesaian Persoalan masalah hak ulayat masyarakat hukum adat. Dalam pasal 2 Peraturan Menteri tersebut menegaskan kriteria keberadaan hak ulayat terdiri dari 3 (tiga) unsur antara lain, adanya masyarakat hukum adat, adanya lingkungan hidup tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu sendiri. Dalam konsepsi hukum tanah nasional yang membicarakan hak ulayat tidak hanya mengenai tanahnya saja, melainkan juga meliputi segala isinya, termasuk didalamnya hutan (ulayat) seperti pohon sialang (tempat bersarangnya lebah) yang menjadi sumber kehidupan masyarakat hukum adat,

disamping itu sumber-sumber lain yang juga tidak kalah pentingnya seperti rotan, damar, dan binatang-binatang perburuan yang juga menjadi sumber kehidupan masyarakat hukum adat.

Di Propinsi Riau berdasarkan sejarah dengan adanya kerajaan-kerajaan pada prinsipnya seluruh kawasan di daerah Riau seluruh hutan tanahnya telah dikuasai oleh persekutuan-persekutuan dimana kepala suku beserta badan musyawarahnya telah mengatur pemanfaatan kekayaan dan benda-benda yang berada dalam kawasan hutan tanah ulayat mereka. Tidaklah beralasan kiranya jika hutan tanah di daerah Riau ini hendak dikualifikasikan sebagai hutan tanah negara bebas. Seluruh hutan tanah Riau ini ada pemiliknya dan telah diakui oleh Pemerintahan-pemerintahan terdahulu, Pemerintahan Sultan dan Raja-raja masa lalu. Sangat tidak adil rasanya kiranya hak-hak asal-usul masyarakat hukum adat tersebut mau dirampas begitu saja tanpa diajak berunding pihak masyarakat hukum adatnya.

Pemerintah terutama pemerintah daerah Kabupaten//Kota serta desa merupakan lini pertama untuk melindungi hak masyarakat hukum adat serta tanah ulayat. Jajaran pemerintah daerah ini mempunyai kewenangan yang amat luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sudah barang tentu asumsi tersebut hanya akan terwujud jika potensi benturan kebudayaan antara tataran elite dan masa rakyatnya dapat diperkecil, dalam arti para pembuat keputusan di Ibu Kota Provinsi, Kabupaten dan Kota selain mampu

memahami juga mampu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum adat tersebut.

Agar dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan kolektifnya secara efektif dan efisien dalam wacana lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam pemerintah daerah, kelihatannya ada keputusan bagi masyarakat hukum adat untuk mendayagunakan hak sipil dan politiknya dengan secara formal dan modern menata dan mengorganisasikan dirinya secara lebih melembaga. Hanya dengan cara seperti itu masyarakat hukum adat ini akan 'kelihatan dan terdengar' oleh para pengambil keputusan di ibu kota. Perjuangan masyarakat untuk secara efektif memperoleh pengakuan terhadap eksistensi, identitas kultural dan hak-haknya itu akan amat sulit untuk berhasil selama masyarakat hukum adat yang berskala relatif kecil itu masih berkiprah secara informal dan secara sendiri-sendiri.

Dalam konteks inilah bisa kita pahami tumbuh dan berkembangnya berbagai organisasi warga masyarakat hukum adat yang berskala Provinsi, seperti Lembaga Adat Melayu Riau di Provinsi Riau, Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau di Provinsi Sumatera Barat, Majelis Rakyat Papua di Provinsi Papua, lembaga-lembaga sejenis yang telah atau akan terbentuk di provinsi-provinsi lainnya. Seiring dengan itu secara perlahan-lahan dewasa ini ditingkat nasional sudah tumbuh dan mulai berkembang sebuah lembaga swadaya masyarakat yang mengabdikan diri untuk masyarakat hukum adat ini,

yaitu Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang sampai tahun lalu berhasil membangun jaringan dengan sekitar 900 buah masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia. Jumlah ini relatif kecil, namun keberadaan lembaga ini sudah lumayan bermanfaat.

Yang tidak kalah pentingnya adalah keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasar Undang-undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 merupakan suatu babak penting dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan kita. Setelah demikian lama hidup dalam tatanan kenegaraan yang sangat sentralistik, yang membuka peluang bagi tumbuh dan berkembangnya pemerintahan yang bercorak otoritarian, akhirnya telah dapat dibentuk sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan penuh untuk membela dan memperjuangkan kepentingan masyarakat didaerah-daerah.

Salah satu misi yang dapat dibebankan kepada anggota DPD ini adalah untuk memperjuangkan agenda hukum dalam rangka pembaruan agraria kedalam Badan Legislatif DPR-RI, khususnya agar berbagai undang-undang yang selama ini ditegarai sebagai *pangkal bala* yang merugikan kepentingan masyarakat hukum adat dapat diamandemen dalam waktu yang tidak terlalu lama, khususnya undang-undang dalam bidang kehutanan, perkebunan, dan pertambangan, yang langsung atau tidak langsung telah menjadi alas baik

dari terjadinya konflik dan kekerasan yang telah demikian banyak memakan korban.

Mengingat kecenderungan keterasingan elite dari masyarakat yang terlihat sebagai faktor konstan dalam kehidupan kenegaraan di Indonesia, perlu diupayakan agar para anggota DPD yang dipilih secara perseorangan ini selain benar-benar berpeduli dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah yang diwakilinya, juga secara struktural selalu mempunyai hubungan dengan konstituennya di daerah, termasuk dengan masyarakat hukum adat. Sampai sedemikian jauh belum terlalu jelas bagaimana caranya hal itu akan terlaksana. Bila hal itu tidak dibenahi, tidak mustahil terjadi para anggota DPD yang bersidang dikompleks Senayan yang nyaman itu akan lupa dengan masalah yang dihadapi masyarakat yang diwakilinya.

Oleh karena itu akan sangat bermanfaat jika para anggota DPD ini selain mengangkat sebuah staf kecil di daerah pemilihannya juga membuat sebuah *website* sebagai sarana untuk menginformasikan kegiatannya serta untuk menampung keluhan dan pengaduan dari konstituennya. Dengan demikian komunikasi berlanjut akan dapat dipelihara dengan baik.

Selain itu juga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM) memberikan perlindungan terhadap masyarakat hukum adat serta tanah ulayatnya ini menjadi bidang tugas dari dua sub komisi, yaitu Sub Komisi Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang memusatkan perhatian pada pengkajian

perangkat lunak yang terkait dengan hak masyarakat hukum adat, termasuk tanah ulayatnya, dan Sub Komisi Perlindungan Kelompok Khusus, yang memusatkan perhatian pada pemantauan dilapangan dan kasus-kasus pelanggaran hak masyarakat hukum adat.

Sesuai dengan mandat pembentukannya, dalam menangani pengaduan terhadap kasus-kasus yang menyangkut hak masyarakat hukum adat Komnas HAM berfungsi dan berwenang untuk mengadakan pengkajian, pendidikan dan penyuluhan, pemantauan, dan mediasi. Akhir tahun 2004 dan awal tahun 2005 ini Komnas HAM telah mengadakan serangkaian pengkajian mendasar mengenai masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, haik untuk menyusun dan merumuskan kertas posisi yang akan dipergunakan dalam menangani hak masyarakat hukum adat ini, maupun sebagai masukan bagi instansi lain yang terkait. Sekedar sebagai catatan kecil dapat saya informasikan bahwa selain dengan datang sendiri atau mengirimkan surat pengaduan ke Komnas HAM, dalam bulan-bulan mendatang Komnas HAM membuka kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya melalui *electronic complaint handling system* yang sekarang ini sedang dikembangkan dan hampir mendekati penyelesaiannya.

Dalam keseluruhan kegiatan ini, Komnas HAM ada kalanya dapat bahkan perlu berkerjasama dengan instansi lainnya pemerintahan maupun instansi non pemerintahan. Jika terjadi pelanggaran hak asasi manusia

yang berat, Komnas HAM berwenang untuk mengadakan penyelidikan *pro justica*, yang akan berujung pada penyerahan berkas kepada Jaksa Agung.

Mengingat luasnya wilayah Indonesia, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberi mandat kepada Komnas HAM untuk membentuk perwakilan di daerah-daerah, baik atas permintaan daerah yang bersangkutan maupun atas pertimbangan sendiri. Pada saat ini sudah ada empat buah perwakilan Komnas HAM, yaitu di Provinsi Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Maluku, dan Papua dan sedang dipertimbangkan untuk membentuk perwakilan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, DKI Jakarta, dan Nusa Tenggara Timur.

Sampai saat ini belum demikian banyak pengaduan yang diterima oleh Komnas HAM dari masyarakat di Provinsi Riau, baik tentang kasus-kasus pelanggaran eksistensi, identitas kultural, serta hak masyarakat hukum adat pada umumnya, maupun tentang hak atas tanah ulayat pada khususnya. Hal ini bisa mempunyai beberapa arti, antara lain karena memang tidak ada masalah pelanggaran hak asasi manusia yang perlu dilaporkan kepada Komnas HAM, atau masalahnya sudah dapat diselesaikan sendiri oleh jajaran pemerintah daerah, atau masyarakat Riau memutuskan untuk *memendam rasa*.

Namun, seandainya untuk melindungi hak-haknya masyarakat hukum adat Melayu Riau memandang perlu untuk dibentuknya Perwakilan Komnas

HAM di propinsi ini, kehendak tersebut dalam diajukan kepada Gubernur serta DPRD Propinsi Riau untuk selanjutnya diusulkan kepada Komnas HAM di Jakarta.

Selain yang disebutkan diatas, Lembaga negara yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 berdasar Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 ini merupakan wahana lainnya yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat hukum adat dalam membela hak-haknya, tentunya termasuk hak atas tanah ulayat. Seperti kita ketahui bersama, berdasar Pasal 51 Undang-Undang tersebut masyarakat hukum adat diakui secara formal sebagai pemohon, seandainya mereka menilai hak-hak konstitusionalnya telah dilanggar. Kelihatannya belum banyak masyarakat hukum adat yang memanfaatkan peluang ini. Karena secara konseptual perlindungan terhadap hak atas tanah ulayat tidak dapat dan tidak boleh dilakukan secara terpisah dari konteks sejarah, identitas kultural, serta hak asasi manusia baik hak asasi pribadi maupun hak asasi kolektif dari masyarakat hukum adat yang memiliki tanah ulayat tersebut.

Berkaitan dengan prinsip otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat jelas diatur mengenai hak-hak masyarakat mengenai pertanahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 14 yang berbunyi :

"Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. *pelayanan pertanahan*;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah itu juga, sesuai yang terdapat dalam penjelasan point (b), disebutkan bahwa : “prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini”. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kemudian, apabila diperhatikan lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, yakni pada Pasal 126, terutama ayat (1), (2) dan (3), Camat sebagai aparat pemerintahan di Kecamatan memperoleh pelimpahan wewenang dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian

urusan otonomi daerah, yang meliputi tugas-tugas :

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan

Melihat begitu penting dan strategisnya tugas-tugas pemerintahan kecamatan di era otonomi daerah saat ini, dalam rangka pemberdayaan kecamatan dan desa, diharapkan hak-hak masyarakat hukum adat, seperti hak tanah ulayat masyarakat, semakin mendapat perlindungan dan pengakuan.

Kemudian kebijakan nasional dibidang pertanahan saat ini, melalui berbagai kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Provinsi, secara tegas dijelaskan bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, dilaksanakan oleh

Pemerintah Kabupaten/Kota, meliputi :

1. pemberian ijin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
8. pemberian ijin membuka tanah;
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota

Berkenaan dengan pelaksanaan sembilan kewenangan diatas dan sesuai konteks otonomi daerah, maka sudah saatnya, sudah sewajarnya bahkan sudah sangat mendesak kehadiran sebuah Peraturan Daerah tentang pengakuan terhadap tanah ulayat, sebagai wujud terhadap pengakuan dan perlindungan akan hak-hak masyarakat hukum adat, sesuai konteks otonomi daerah saat ini.

Dengan telah diudangkannya Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, maka Pemerintah Daerah mempunyai peran yang besar dalam penetapan keberadaan masyarakat hukum adat dalam

rangka pengelolaan hutan adat, langkah-langkah yang harus dilakukan Pemerintah Daerah dalam mendukung hutan adat antara lain :

1. Wilayah Inventarisasi daerah yang masih terdapat masyarakat hukum adat.
2. Melakukan pengkajian dan penelitian.
3. Menetapkan wilayah tertentu sebagai wilayah masyarakat hukum adat dalam bentuk Peraturan Daerah.
4. Mengusulkan kepada Menteri Kehutanan untuk menetapkan masyarakat sebagai hutan adat.

Mengingat pengaturan tentang masyarakat hukum adat dalam tatanan undang-undang dan peraturan pemerintah maka hal tersebut diartikan sebagai perintah untuk pejabat Bupati/Walikota untuk menindaklanjuti dalam bentuk Perda bagi wilayahnya yang memiliki masyarakat hukum adat dan adanya hak-hak yang melekat didalamnya.

Dalam alam desentralisasi sekarang ini PEMDA hendaknya mampu menciptakan iklim demokrasi yang merupakan payung desentralisasi. Demokrasi memerlukan kepastian hukum, dengan demikian PEMDA harus mampu menciptakan produk hukum yang dapat mendukung fungsi hutan adat agar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat secara lestari dalam rangka peningkatan kesejahteraannya.

Dalam melakukan pengkajian dan penelitian adalah penting untuk berbekal pada pengetahuan yang cukup. Tentang struktur kemasyarakatan suatu

masyarakat hukum adat untuk dapat secara fakta yang mendukung dioperasionalkannya kriteria/persyaratan tentang eksistensi keberadaan hak ulayat.

Bagi yang terlibat dalam penentuan keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayat yang melekat didalamnya harus dapat menghilangkan sikap legalistik/ formalistik semata. Pendekatan yang tepat harus dijadikan pedoman dalam penerapan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kondisi yang ideal saat ini adalah pendekatan partisipatif yaitu suatu pendekatan yang mengutamakan kegiatan secara bersama antara Pemerintah, masyarakat dan organisasi Non Pemerintah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi.

Belajar dari pengalaman masa lalu, kiranya Pemerintah Daerah berperan penting dalam 2 (dua) hal. Pertama, dalam upaya menyeimbangkan kepentingan investor dan masyarakat hukum adat melalui upaya fasilitas antara kedua belah pihak untuk mencapai musyawarah tentang bentuk dan isi kerjasama yang menguntungkan kedua belah pihak dan masyarakat luas. Kedua, dengan cara merancang kebijakan daerah yang memberikan keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan dan perlindungan hukum bagi semua pihak terkait sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk masa yang akan datang, jelas lah bagi pihak ketiga yang mengajukan permohonan HGU, jika areal yang dimohon ternyata merupakan

hak ulayat masyarakat hukum adat yang nyata-nyata masih eksis (dengan verifikasi Pemerintah Daerah) maka diperlukan "persetujuan awal tanpa paksaan" (*free and prior informed consent*) dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, yang ditempuh sesuai dengan ketentuan hukum adat yang berlaku, dan kemudian dituangkan secara tertulis.

Dalam persetujuan itu dapat disepakati hal-hal yang menjadi kepentingan bersama antara investor dan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Bagaimanapun juga perusahaan mempunyai kewajiban sosial untuk membantu masyarakat sekitar, baik dalam bentuk fisik (fasilitas pendidikan., ibadah, kesehatan, infrastruktur dan sebagainya) maupun non-fisik berupa bea siswa dan pemberian peluang untuk melakukan kerjasama/kemitraan dengan masyarakat.

Kiranya merupakan kesadaran bersama bahwa paradigma pembangunan sudah berubah. Kalau pada awalnya paradigma pembangunan bertumpu pada pertumbuhan ekonomi semata, maka pada saat ini paradigma pembangunan telah bergeser kearah tiga hal yakni : (1) menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia (HAM); (2) keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat antara lain melalui penyediaan lapangan kerja, pengentasan kemiskinan; dan (3) pemberdayaan masyarakat melalui pelaksanaan asas-asas umum pemerintah yang baik. Paradigma baru ini seyogyanya menjadi dasar dan acuan dalam pembuatan kebijakan dan penegakan hukumnya.

5.3 Landasan Latar belakang Filosofis perlu adanya perlindungan hutan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat Melayu Riau di Provinsi Riau

Latar belakang Filosofis perlu adanya perlindungan hutan tanah ulayat masyarakat Hukum Adat Melayu Riau di Provinsi Riau sesuai dengan Sila kelima yaitu "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia", selain itu, keberadaan tanah ulayat mendapat legitimasi yang sangat kuat. UUD 1945 pasal 33 ayat (3) yang berbunyi "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sebagai salah satu sumber hukum, Ali Achmad Chomsah dalam bukunya *hukum agraria (pertanahan Indonesia)* menyebutkan dalam UUD 1945 khususnya pasal 33 ayat (3) di atas memuat dua hal, yaitu pertama politik agraria dan kedua kaidah hukum agraria.

Untuk mengatur lebih lanjut tentang Pengaturan tentang Hak ulayat terdapat di dalam hukum adat, hal ini karena penyelenggaraan dan pengelolaan hak ulayat sesuai dengan hukum adat dari masing-masing masyarakat hukum adat dimana hukum itu berada. Karena pengaturan hak ulayat ini berdasarkan masyarakat hukum adat maka tentu berbeda di setiap daerah. Keadaan ini kemudian melahirkan keragaman dalam hukum adat yang secara tidak langsung berpengaruh pula bagi hukum pertanahan, karena hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah hak milik adat. Namun seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan di segala bidang termasuk bidang pertanahan maka kemudian

lahirlah suatu produk hukum yang dipandang dapat mengakomodir keragaman mengenai hukum pertanahan dalam negara kita sehingga penggabungan (unifikasi) hukum sebagai salah satu tujuan dikeluarkan produk hukum ini dapat terwujud.

Produk hukum itu adalah UU nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria. Lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria bukan berarti meniadakan keragaman yang ada dalam hukum adat khususnya mengenai tanah, tetapi lebih pada mengatur ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh warga negara mengenai hukum pertanahan Indonesia. Sedangkan untuk hukum adat pengaturannya diserahkan pada peraturan hukum yang berlaku di daerahnya masing-masing dengan catatan tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan nasional serta tata peraturan yang lebih tinggi. Pengaturan hukum adat yang diserahkan pada daerah masing-masing bukan berarti tanah ulayat tidak diakui secara nasional, karena dalam UUPA telah diatur tentang tanah Ulayat. Pasal 3 (tiga) UUPA No. 5 tahun 1960 telah mengakui tentang keberadaan dan pelaksanaan tanah Ulayat atau tanah masyarakat hukum adat.

Lebih lanjut pengaturan mengenai hak ulayat diserahkan kepada peraturan daerah masing-masing dimana hak ulayat itu berada. Realisasi dari pengaturan tersebut dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepada Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman

Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang dipergunakan sebagai pedoman dalam daerah melaksanakan urusan Pertanahan khususnya dalam hubungan dengan masalah tanah ulayat yang masih ada di daerah yang bersangkutan. Peraturan ini memuat tentang kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat.

Hal lain yang diatur dalam PMA/Ka. BPN no. 5 tahun 1999 antara lain pasal 2 ayat (1) mengatur tentang pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih dilakukan oleh masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adat setempat. Namun dalam pasal 3 terdapat pengecualian yaitu pelaksanaan hak ulayat tersebut tidak dapat dilakukan lagi terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pasal 6:

- 1. tanah tersebut sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria*
- 2. tanah tersebut merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku*

Pengakuan hak ulayat dalam UUPA terdapat dalam pasal 3(tiga) yaitu pengakuan mengenai keberadaan (eksistensi) dan pelaksanaannya.

Eksistensi/keberadaan hak ulayat ini menunjukkan bahwa hak ulayat mendapat tempat dan pengakuan.

Menurut R. Supomo dalam bukunya yang berjudul bab-bab tentang hukum adat dikatakan:

“hukum adat adalah hukum *non statutair* yang sebagian besar adalah hukum kebiasaan dan sebagian kecil hukum islam (agama)”. Hukum adat juga termasuk hukum berdasarkan keputusan hakim (*yurisprudensi*) yang berisi azas-azas hukum dalam lingkungan, dimana ia memutuskan perkara. Hukum adat berurat-akar pada kebudayaan nasional. Hukum adat adalah hukum yang hidup, karena ia menjelmakan perasaan hukum yang nyata dari rakyat.

Sedangkan pengertian hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan (Boedi Harsono, *hukum Agraria Indonesia. Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, pasal 1, peraturan Menteri Dalam Negari).

Penjelasan pasal 3 UUPA setidaknya dapat menuntun kita untuk menggali apa yang dimaksud dengan hak ulayat oleh UUPA. Benar adanya bahwa hak ulayat yang dimaksud dalam pasal 3 UUPA itu bukanlah persis seperti hak ulayat yang dikenal dalam masyarakat Minangkabau “hak Ulayat dan hak-hak serupa itu” ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut dengan *beschikkingsrecht*.

Istilah *beshikkingsrecht* pertama sekali dipakai oleh Van vollenhoven(1926) dalam bukunya *Miskeningan van het adatsrecht*. Pernyataan ini juga didukung oleh Soesangobeng (2004: 127-9) sebagaimana juga dikemukakan oleh Burns (2004:14-5), bahwa istilah *beshikkingstrecht* di kenalkan pertama kali oleh Van vollenhoven pada tahun 1909 dalam kuliahnya yang kedua di Leiden, Belanda. Ternyata *beshekiing strecht* tidak hanya meliputi tanah tetapi juga sumberdaya alam lainnya, seperti hutan, air, pasir dan sumberdaya alam lainnya yang terkait dengan tanah yang bersangkutan. Menurut van vollenhoven yang menjadi ciri-ciri tanah ulayat adalah sebagai berikut;

- a. Hanya warga persekutuan hukum itu sendirilah yang berhak bebas mempergunakan tanah/hutan di wilayah kekuasaannya untuk kepentingan keluarga. Jika digunakan juga untuk dijual maka yang bersangkutan harus membayar iuran (hukum adat Minangkabau menyebutnya dengan bungo(Navis 1986:152) mereka boleh membuka tanah untuk pertanian, untuk mendirikan kampung dan mengambil hasil hutan.
- b. Orang luar hanya boleh menggunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan, yang harus membayar *recognite* dan/atau retribusi kepada persekutuan hukum yang bersangkutan .
- c. Persekutuan hukum tetap mempunyai hak pengawasan terhadap tanah-tanah yang telah diolah

- d. Persekutuan bertanggungjawab dalam hal terjadi delik pidana diwilayahnya
- e. Hak ulayat tidak dapat dialihkan selama-lamanya

Pengakuan Hak Ulayat yang tidak terbatas hanya pada tanah di atasnya bisa kita lihat dalam Undang-Undang Tentang Kehutanan dan Undang-Undang tentang sumber daya air. Dalam Pasal 4 ayat (3) UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, disebutkan: Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Begitu juga dengan UU tentang Sumber Daya Air, pasal 6 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1997 tentang Sumber Daya Air disebutkan: Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa.