**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**

**MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG[[1]](#footnote-2)**

**Oleh Dr.FX. Sumarja, S.H., M.Hum**

**A. Jangkauan Pengaturan**

Jangkauan pengaturan hak ulayat masyarakat adat adalah untuk mewujudkan jaminan kepastin hukum kepada masyarakat hukum adat yang senyatanya masih memiliki wilayah adat sebagai tempat mengambil atau mendapatkan sumber penghidupan secara turun-temurun. Hal demikian berarti perwujudan kewajiban konstitusional negara yang termuat dalam Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945, bahwa: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuanvmasyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

**B. Arah Pengaturan**

Arah pengaturan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam sebuah undang-undang adalah terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan yang komprehensip tentang pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat. Subtasi sebuah pengakuan adalah kewajiban konstitusional negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi warganya. Kemudian arah pengaturan selanjutnya adalah menyatukan dengan melakukan sinkronisasi dan harmonisasi berbagai ketentuan hak ulayat yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dengan adanya undang-undang ini, diharapkan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang kuat dan komprehensif mengenai pengakuan hak ualayat masyarakat hukum adat di Indonesia dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Akhirnya pengaturan hak ulayat diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat hukum adat pada khususnya dan kemakmuran rakyat Indonesia pada umumnya.

**C. Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang**

1. **Ketentuan Umum**
   1. Tanah Ulayat adalah Tanah yang berada di wilayah kekuasaan Masyarakat Hukum Adat
   2. Hak Ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk menguasai, mengatur, mengelola, memanfaatkan, dan mengawasi suatu satu kesatuan wilayah geografis dan sosial yang berupa tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya secara turun temurun.
   3. Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam, memiliki pranata pemerintahan adat, dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya. ***(Alternatif) c.*** Masyarakat Hukum Adat adalah Warga Negara Indonesia yang memiiki karakteristik khas, hidup berkelompok secara harmonis sesuai hukum adatnya, memiliki ikatan pada asal usul leluhur dan atau kesamaan tempat tinggal, terdapat hubungan yang kuat dengan tanah dan lingkungan hidup, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan memanfaatkan satu wilayah tertentu secara turun temurun.
   4. Hukum Adat adalah seperangkat norma dan aturan yang tidak tertulis, yang hidup dan berlaku untuk mengatur kehidupan Masyarakat Adat.
   5. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
   6. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
2. **Ruang Lingkup Pengaturan Hak Ulayat**

Ruang lingkup pengaturan undang-undang hak ulayat masyarakat hukum adat adalah hak ulayat yang berdimensi publik sekaligus perdata. Dimensi publiknya tampak dalam kewenangan MHA untuk menguasai, mengatur, mengelola, memanfaatkan, dan mengawasi tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya; (2) hubungan hukum antara MHA dan tanahnya; dan (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah MHA. Dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepunyaan bersama. Mengingat ruang lingkup hak ulayat berdimensi publik dan perdata, maka cakupan pengaturan undang-undang hak ulayat masyarkat adat adalah: 1) Batasan Hak Ulayat; 2) Isi Kewenangan; 3) Subyek; 4) Objek/Wilayah; 5) Pengukuhan; 6) Pembebanan; 7) Larangan; 8) Hapusnya; 9) Kompensasi dan Ganti Rugi

1. **Batasan Hak Ulayat**

Hak Ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk menguasai, mengatur, mengelola, memanfaatkan, dan mengawasi suatu satu kesatuan wilayah geografis dan sosial yang berupa tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya secara turun temurun.

1. **Isi Kewenangan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Hak Ulayat memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk :

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, persediaan, pengelolaan, pemeliharaan, pengawasan atas tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya. ( *alternatif* atas bumi, air dan kekayaan alam);
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya (*alternatif* bumi, air dan kekayaan alam);
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya (*alternatif* bumi, air dan kekayaan alam).
4. **Subjek Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Subjek Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat sebagai pemegang Hak Ulayat. Kesatuan masyarakat hukum adat tersebut harus memenuhi syarat:

a. secara *de facto* masih hidup (*actual existence*), baik bersifat teritorial, genealogis, maupun fungsional, setidak-tidaknya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in group feeling*);
2. adanya pranata pemerintahan adat;
3. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
4. adanya perangkat norma hukum adat; dan
5. adanya wilayah tertentu.

b. sesuai dengan perkembangan masyarakat, apabila kesatuan masyarakat hukum adat:

1. keberadaannya telah diakui berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai pencerminan perkembangan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini; dan
2. substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak asasi manusia.

c. sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni apabila kesatuan masyarakat hukum adat tidak mengganggu eksistensi Negara Kesatuan Republik lndonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum, yaitu:

1. keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik lndonesia; dan
2. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. Kepala persekutuan masyarakat hukum adat adalah pelaksana kewenangan hak ulayat masyarakat hukum adat, dalam kedudukannya selaku petugas masyarakat hukum adat yang bersangkutan.
4. **Objek/Wilayah Yang Dapat Dikukuhkan Keberadaannya Sebagai Hak Ulayat**

Wilayah yang dapat dikukuhkan keberadaannya sebagai hak ulayat adalah wilayah tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga masyarakat hukum adat dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari berupa tanah, air, dan/atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu secara turun temurun. Selain itu terdapat tatanan hukum adat mengenai penguasaan, pengaturan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pengawasan hak ulayat, yang berlaku dan ditaati oleh para warga masyarakat hukum adat tersebut. Dengan demikian ada hubungan, keterikatan dan ketergantungan menyangkut hukum adat dengan wilayahnya dan bahwa pemanfaatan hasil dari tanah, perairan, tanaman dan binatang yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan adalah untuk memenuhi keperluan hidup sehari-hari dan bukan untuk tujuan komersial.

1. **Pengukuhan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Masyarakat hukum adat dan hak ulayat harus diakui, dihormati dan dilindungi karena keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayat tidak dapat dipisahkan. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat tidak akan mempunyai makna jika tidak disertai dengan pengukuhan hak ulayat yang senyatanya masih dipunyainya, yaitu yang bertumpu pada wilayah, dan begitu juga sebaliknya.

Dalam kenyataannya, keberadaan hak ulayat itu beragam disebabkan karena dinamika perkembangan sosial-ekonomi masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang secara wajar timbul karena pengaruh dari masyarakat hukum adat itu maupun pengaruh dari luar lingkungannya. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat didasarkan pada kenyataan masih berlangsungnya hak ulayat dan dilaksanakan dalam rangka tercapainya keseimbangan antara kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkuatan dan kepentingan nasional.

Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran hak ulayat yang senyatanya masih ada dan berlangsung. Guna mengetahui kebenaran keberadaan hak ulayat, Pemerintah/Pemerintah Daerah melakukan inventarisasi dan verifikasi dalam rangka pendaftaran hak ulayat. Masyarakat hukum adat dapat juga mendaftarkan hak ulayatnya kepada instansi pemerintah yang mengurus urusan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Guna mengetahui kebenaran dan keabsahan klaim hak ulayat yang diajukan masyarakat hukum adat, Instansi pemerintah yang mengurus urusan pendaftaran tanah melakukan verifikasi lapangan. Pengujian kebenaran dan keabsahan klaim hak ulayat yang diajukan masyarakat hukum adat dapat didasarkan pada pedoman verifikasi sistem penguasaan hak ulayat yang telah ditetapkan dengan peraturan gubernur atau peraturan bupati/ walikota. Pedoman verifikasi hak ulayat berisikan data-data etnografis tentang penguasaan hak ulayat di daerah yang bersangkutan.

Pemerintah daerah menetapkan hak ulayat masyarakat hukum adat tertentu sesuai dengan kewenangannya.

Guna mengetahui kebenaran dan keabsahan klaim hak ulayat yang diajukan masyarakat hukum adat, sementara pedoman verifikasi sistem penguasaan hak ulayat belum tersedia, maka masyarakat hukum adat yang bersangkutan harus menyertakan gambaran atau data etnografisnya, sebagai pedoman verifikasi sistem penguasaan hak ulayat.

Gambaran atau data etnografisnya berasal dari hasil identifikasi diri mengenai penguasaan hak ulayatnya. Proses identifikasi menggunakan metode *Self-identification.* Metode ini pada dasarnya memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk menyatakan apakah mereka masyarakat hukum adat atau bukan yang selama ini menguasai hak ulayatnya. Pihak yang paling tahu dengan keberadaan mereka sebagai masyarakat hukum adat yang menguasai hak ulayat adalah mereka sendiri, bukan orang luar. Mekanisme ini merupakan bentuk afirmatif yang mengejawantah-kan pengakuan masyarakat hukum adat sebagai subyek hukum hak ulayat sesuai dengan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

1. **Pembebanan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Penggunaan dan pemanfaatan bagian bidang tanah (hak ulayat) untuk keperluan warga masyarakat hukum adat dan orang luar sekedar dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pokok hidupnya dilakukan berdasarkan hukum adat.

Hak Ulayat dapat dimanfaatkan oleh pihak ketiga melalui pemberian hak sebagaimana yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan. Pemberian hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai kepada pihak ketiga di atas hak ulayat dilakukan dengan syarat bahwa kegiatan usaha yang akan dilakukan mendukung kepentingan Masyarakat Hukum Adat, memelihara lingkungan hidup, dan pemberiannya dilakukan setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan.

Hak atas tanah di atas hak ulayat yang jangka waktunya berakhir atau hapus karena sebab tertentu, maka: a) tanahnya kembali dalam penguasaan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan; atau b) tanahnya kembali dalam penguasaan negara jika Masyarakat hukum Adat yang bersangkutan sudah tidak ada lagi.

Persetujuan tertulis dari Masyarakat Hukum Adat digunakan sebagai rekomendasi untuk mengajukan permohonan hak atas tanah kepada instansi yang berwenang.

Hak atas tanah yang berasal dari Hak Ulayat sebelum berlakunya Undang-Undang ini sudah dipunyai oleh pihak ketiga dengan Hak Atas Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau sudah diperoleh menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku, tetap diakui berdasarkan Undang-Undang ini. Dalam hal hak atas tanah tersebut jangka waktunya berakhir atau hapus karena sebab tertentu, maka: a) tanahnya kembali dalam penguasaan Masyarakat Hukum Adat yang  bersangkutan; atau b) tanahnya kembali dalam penguasaan negara jika Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan sudah tidak ada lagi. Jika hak atas tanah di atas hak ulayat yang diperoleh sebelum berlakunya undang-undang ini, jangka waktunya berakhir dan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan masih ada, permohonan perpanjangan atau pembaruannya dapat diajukan setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan. ***Alternatif pakai yg bawah ini:***

(Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat dinyatakan sah verifikasi klaim hak ulayat: a) sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria; b) merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku).

Perolehan hak milik atas tanah oleh perseorangan yang berasal dari hak ulayat dilakukan sesuai dengan tata cara hukum adat yang berlaku pada Masyarakat Hukum Adat. Hak Milik atas tanah demikian dapat didaftarkan pada instnasi pemerintah yang mengurusi pendaftaran tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tanah hak milik demikian dikeluarkan dari hak ulayat masyarakat hukum adat dengan memberikan catatan pada buku tanah/peta tanah ulayat dimaksud.

Subjek hak milik atas tanah yang berasal dari hak ulayat hanya dapat diberikan kepada orang perorang yang berasal dari anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

1. **Larangan Pemanfaatan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak mengubah fungsi ruang yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang undangan.

1. **Hapusnya Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat**

Hak ulayat masyarakat hukum adat hapus apabila:

a. tanahnya jatuh kepada Negara:

* 1. karena pencabutan hak berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUPA. Pencabutan hak ini untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat. Pencabutan hak ini harus diikuti pemberian ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.
  2. karena penyerahan dengan sukarela oleh masyarakat hukum adatnya;
  3. karena tidak ada lagi masyarakat hukum adatnya.

b. tanahnya musnah.

Dalam hal hapusnya hak ulayat karena tanahnya musnah, yang hapus hanyalah bagian tanah yang musnah itu. Selebihnya masih tetap dikuasai dengan hak ulayat. Untuk penyesuaian data, perubahan ini perlu didaftarkan pada Instansi yang mengurusi urusan pendaftaran tanah.

1. **Kompensasi dan Ganti Rugi**

Masyrakat hukum adat memperoleh kompensasi: a) dari pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah di atas hak ulayat; b) karena hilangnya akses terhadap sumber daya alam yang menjadi tempat mendapatkan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan hidup; c) karena hilangnya akses terhadap sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang menjadi lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidup; d) karena pemanfaatan hak atas tanah oleh pihak ketiga sehingga masyarakat hukum adat tidak dapat memanfaatkan sepenuhnya hak ulayatnya; e) karena hak ulayatnya digunakan secara tidak langsung untuk pembangunan ketenagalistrikan tanpa dilakukan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah **(*alternatif*: e)** karena penggunaan tanah secara tidak langsung oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang mengakibatkan berkurangnya nilai ekonomis atas tanah, bangunan, dan tanaman yang dilintasi transmisi tenaga listrik).

Masyarakat hukum adat memperoleh ganti rugi atas hak ulayatnya karena dicabut atau dipergunakan untuk kepentingan umum.

1. Makalah disampaikan pada acara pra-finalisasi RUU Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, di Swiss Hotel Yogyakarta 10-12 Mei 2018 [↑](#footnote-ref-2)