

Seri Sosio-Legal Indonesia

Seri Sosio-Legal ini adalah publikasi dari hasil-hasil penelitian interdisiplin maupun karya ilmiah lain yang bertemakan hukum dan kaitannya dengan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan lingkungan hidup dalam pembangunan di Indonesia. Tema-tema ini mempunyai arti penting bagi Indonesia terutama mengingat situasi sistem hukum yang kompleks dan pluralistik serta masih terus berlanjutnya kesenjangan hukum dalam tataran norma dan praktik. Tidak dipungkiri banyak akademisi dan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat Indonesia dan mancanegara yang telah mengkaji tema-tema ini, namun hasil-hasil penelitian dan pemikiran mereka hanya dapat diakses oleh kalangan terbatas. Satu dan lain hal karena publikasi tersebut berbahasa asing dan diterbitkan di luar negeri atau disebarluaskan hanya pada kalangan terbatas. Seri publikasi ini bertujuan untuk menyebarkan hasil-hasil penelitian dan gagasan dari kalangan ini pada khalayak yang lebih luas, termasuk para pengambil kebijakan, masyarakat akademik, dan aktivis organisasi masyarakat sipil.

Seri ini diterbitkan atas kerja sama Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden, dan KITLV-Jakarta. Publikasi ini mendapat dukungan pendanaan dari the Ford Foundation Jakarta.

Dewan Redaksi:

Roger Tol (KITLV-Jakarta)
Sulistiyowati Irianto (Universitas Indonesia, Jakarta)
Surya Tjandra (Universitas Atma Jaya, Jakarta)
Myrna A. Safitri (HuMa)
Asep Y. Firdaus (HuMa)

Sekretaris Dewan Redaksi:

Yance Arizona (HuMa)

Publikasi dalam Seri ini:

- *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia: Sebuah studi sosio-legal* (Adriaan W. Bedner)
- *Ekonomi-Ulma: Penerapan adat dalam dinamika ekonomi berbasis kekerabatan* (Jacqueline Vel)
- *Sertifikat tanah dan orang miskin: Pelaksanaan proyek adjudikasi di Kampung Rawa, Jakarta* (Djaka Soehendra)
- *Hukum agraria dalam masyarakat majemuk: Dinamika interaksi hukum adat dan hukum negara di Sumatra Barat* (Kurnia Warman).

SERI SOSIO-LEGAL INDONESIA

HUKUM AGRARIA DAN MASYARAKAT DI INDONESIA

**Studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang
di masa kolonial dan desentralisasi**

**Penyunting:
Myrna A. Safitri
Tristram Moeliono**

**Kata Pengantar:
Erman Rajagukguk**



Van Vollenhoven
Institute

HuMa


KITLV-Jakarta

Jakarta, 2010

dari penduduk Kabupaten Lebak) tidak membuat mereka menarik secara politik bagi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang baru berlalu pada tahun 2008. Populasi Baduy atau Kanekes juga hanya berjumlah sekitar 5.000 atau 0.5% dari penduduk Lebak, tetapi mereka memiliki banyak aspek politik dan nonpolitik lainnya yang menguntungkan. Di pihak lain, beberapa partai politik berkeinginan membuat masyarakat Kasepuhan sebagai sasaran calon pemilih bagi kepentingan mereka. Fakta menunjukkan bahwa DPRD menunjukkan minat/perhatian pada masalah-masalah yang ada dengan mengakomodasi permintaan untuk menyelenggarakan beberapa pertemuan tentang hak-hak adat atas tanah masyarakat tersebut, dan bahkan menempatkan masalah ini di dalam Arah dan Kebijakan Umum Kabupaten Lebak Tahun Anggaran 2006. Perbedaan hubungan politik dan dinamika antara Bupati dan DPRD terukur pada tanggapan yang berbeda yang diterima oleh masyarakat Kasepuhan. Tampaknya, perjalanan panjang masih membentang sebelum mereka bisa mendapatkan status hukum yang jelas mengenai keberadaan dan hak-hak mereka atas tanah.

“Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?” Tanah dan masyarakat di Kabupaten Paser dan Nunukan, Kalimantan Timur

Laurens Bakker

Mengklaim (kembali) hak ulayat

Hak ulayat, suatu istilah hukum yang artinya hak bersama suatu komunitas (etnis) atas tanah berdasarkan hukum adat (kebiasaan atau tradisi) komunitas tersebut, merupakan salah satu hal yang paling memicu perbedaan pendapat dalam konsep hukum tanah Indonesia.¹ Hak ulayat memiliki riwayat sejarah yang panjang dan terkait erat dengan aspek politik dan budaya. Ketika Pemerintah Indonesia melaksanakan desentralisasi kekuasaan pemerintahan pada tingkat kabupaten/kota pada tahun 1999, hak ulayat menjadi sangat penting dalam kaneh perpolitikan lokal. Di seluruh Indonesia, kelompok-kelompok etnis menuntut pengembalian tanah-tanah ulayat “mereka” dan pengakuan terhadap hak-hak mereka atas tanah tersebut. Di Minangkabau, Sumatra Barat, merupakan asal dari istilah hak ulayat, pemerintah daerah setempat telah melembagakan hak ulayat itu dari hukum kebiasaan menjadi hukum formal.² Pelembagaan itu sendiri

¹ Tulisan ini didasarkan pada penelitian penulis di Kabupaten Paser dan Nunukan pada tahun 2004 sampai dengan tahun 2006. Penelitian itu adalah bagian dari Proyek Indonesia-Belanda ‘INDIRA’ dan proyek penelitian ‘Indonesian-Dutch Tropenbos Gunung Lumut Biodiversity research project’. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Fakultas Kehutanan, Universitas Mulawarman, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Tropenbos International Indonesia, dan Van Vollenhoven Institute-Universitas Leiden atas dukungan yang sangat berarti untuk penelitian ini, juga kepada Pemerintah Kabupaten Paser dan Nunukan untuk kerja sama yang penuh semangat dan mencerminkan, dan kepada Profesor Abrar Saleng dari Universitas Hasanuddin atas tanggapan dan penjelasan yang sangat bermilai. Dukungan finansial telah diberikan oleh Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW), Treub Foundation, the Netherlands Foundation for the Advancement of Tropical Research (WOTRO) dan The Adatrechtsichting. Tulisan ini telah dipresentasikan pertama kali pada ‘2006 Borneo Research Council Conference’ di Kuching, Malaysia.

² Saya simpulkan, empat di antara sembilan kabupaten di Sumatra Barat mengeluarkan Peraturan yang memberlakukan hukum adat di tingkat *nagari* (desa). Tiga di antaranya, Agam, Lima Puluh Koto dan Tanah Datar, memasukkan hak ulayat sebagai salah satu cakupan tanggung jawabnya. Perbatasan, luas dan hak penggunaan atas tanah ulayat harus ditentukan pada tingkat *nagari* dan ditetapkan dengan peraturan *nagari* (contoh, Peraturan Nagari Sungai Kamuyang No. 1 tahun 2003). Lihat Warman pada bab 3 dalam buku ini.

ternyata menjadi masalah pelik dengan munculnya klaim-klaim yang saling berebutan, penafsiran yang berbeda-beda tentang ketentuan-ketentuan adat, dan perbedaan pendapat mengenai kekuasaan adat. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang selama ini dipahami sebagai adat Minangkabau yang kokoh dan jelas, dalam kenyataannya mengandung suatu keanekaragaman lokal yang cukup luas [bdk. F. dan K. von Benda-Beckmann (2001) dan Biezeveld (2004) tentang Sumatra Barat].

Di luar Sumatra Barat, hanya di beberapa tempat saja pemerintah kabupaten mengeluarkan peraturan yang mempertimbangkan, bahkan mengakui, klaim-klaim mengenai hak atas tanah ulayat. Ada tiga kasus yang saya ketahui: Lebak (Banten), Nunukan (Kalimantan Timur) dan Kampar (Riau).³ Peraturan Daerah (Perda) Lebak dan Nunukan merupakan bentuk pengakuan secara formal atas klaim hak ulayat, masing-masing oleh orang-orang Baduy dan Dayak Lundayeh. Kedua peraturan itu berisi rincian mengenai cakupan wilayah teritorial dan kekuasaan hukum adat di daerah yang bersangkutan, dan secara tersendiri, tampaknya memenuhi syarat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (selanjutnya disingkat PMA/KBPN) No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Perda Kampar menjabarkan status tanah ulayat di kabupaten tersebut, dan hak-hak, wewenang serta tanggung jawab dari para pemegangnya. Peraturan itu tidak mengakui hak ulayat apa pun, tetapi tampaknya merupakan persiapan ke arah pengakuan adanya hak ulayat.⁴ Walaupun demikian, pada umumnya implementasi ketiga Perda tersebut menemui kesulitan terutama dengan adanya ketegangan-ketegangan sosial berupa dipersengketakannya, atau diremehkannya status tanah ulayat oleh kelompok-kelompok lokal lain [bdk. Moniaga (2005) tentang Lebak, Bakker (2006) tentang Nunukan]. Di Kabupaten Kampar, pada kenyataannya masalah-masalah sosial menjadi penghambat langkah-langkah selanjutnya ke arah pengakuan klaim-klaim atas tanah ulayat.⁵

Sejumlah kabupaten telah mengeluarkan peraturan mengenai kedudukan adat dan lembaga-lembaga adat. Hampir semua tidak merujuk pada tanah adat secara khusus, meskipun beberapa peraturan

³ Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lebak No. 32 tahun 2001, Perda Kabupaten Nunukan No. 4 tahun 2004, dan Perda Kabupaten Kampar No. 12 tahun 1999.

⁴ Kabupaten Nunukan mengikuti strategi serupa: Perda Kabupaten No. 4 tahun 2004 diterbitkan sesudah Perda No. 3 tahun 2004 yang menetapkan dan merinci syarat-syarat suatu komunitas adat dapat menuntut/mengklaim tanah komunal-nya.

⁵ Di Kampar ternyata tidak ada peta tanah ulayat yang dapat diandalkan (lihat Kompas, 26 April 2007). Laporan cukup aktual dari Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (2004) memberikan rangkuman mengenai masalah-masalah praktis lanjutan seputar hak-hak atas tanah adat di kabupaten tersebut.

menyebutkan kekuasaan adat berkaitan dengan tanah, sebagai suatu kondisi yang membatasi adanya pengaruh peraturan-peraturan baru.⁶ Diantara ratusan kabupaten di Indonesia⁷ hanya Kabupaten Lebak dan Nunukan yang telah menerbitkan Perda yang secara resmi mengakui hak-hak ulayat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengakuan resmi terhadap klaim hak ulayat sangat jarang terjadi.

Meskipun hasil kerja pemerintah tampaknya menggagalkan klaim atas hak ulayat dari awal oleh proses administratif, adanya ratusan klaim yang sedang diajukan di seluruh nusantara menunjukkan bahwa bagaimanapun juga pandangan umum mengenai hak ulayat sebagai suatu hak yang sah dan realistis tetap ada. Komunitas dan kelompok-kelompok etnis di seluruh nusantara telah memanfaatkan pergantian pemerintahan dan perluasan kekuasaan pemerintah daerah untuk memperjuangkan diperolehnya kembali hak-hak atas "tanah-tanah adat" mereka. Perjuangan tersebut membawa Indonesia ke dalam kancah perdebatan global mengenai hakikat hak-hak penduduk asli, dan menuntut adanya sikap nyata dari pemerintah Indonesia. Pengalaman-pengalaman mengenai pengakuan formal berkaitan dengan hak-hak penduduk asli atas tanah di Australia (Strang 2004; Reynolds 2003), di Amerika Serikat (Brown 2003:144-72) dan Kanada, telah menunjukkan bahwa pengakuan seperti itu tidak hanya menekankan masalah pengakuan hak-hak penduduk asli (Clifford 1988:277-346) tetapi sering juga mengarah pada ketegangan-ketegangan dengan pengguna tanah lokal lainnya yang bukan penduduk asli. Hal ini sangat peka, dan acap menempatkan isu-isu etnisitas di atas jati diri nasional, dan dengan demikian, menempatkan sisi keanekaragaman di atas kesatuan. Bagaimanapun juga, adat dan hak ulayat telah mengalami perkembangan yang cukup konsisten dalam hukum Indonesia sejak diberlakukannya desentralisasi,⁸ yang menandakan bahwa Indonesia ingin memberikan status hukum yang lebih kuat terhadap hak-hak yang mengacu pada adat. Namun, bersamaan dengan itu, ketegangan-ketegangan etnis di wilayah nusantara telah meningkat, yang memberi kesan bahwa pengakuan terhadap hak-hak yang berkaitan dengan etnisitas dan

⁶ Contoh mengenai hal terakhir meliputi Perda dari Kabupaten Paser (No. 3 tahun 2000), Luwu Utara (No. 12 tahun 2004) dan Kutai Barat (No. 12 tahun 2002). Sejumlah kabupaten telah mengeluarkan peraturan mengenai 'Pemberdayaan, Pelestarian dan Pengembangan Adat-istiadat dan Lembaga-Lembaga Adat'. Meskipun tidak menyebut tentang kekuasaan atas tanah, biasanya peraturan-peraturan tersebut mencakup kekuasaan adat di dalam wilayah adat tertentu; suatu pengertian yang agak luas dan terbuka untuk berbagai penafsiran [lihat misalnya temuan-temuan dari Tyson (2006) mengenai Sulawesi Selatan].

⁷ Pada tanggal 5 Agustus 2006 situs Departemen Dalam Negeri R.I. memuat daftar 439 kabupaten/kota (lihat <http://www.depdagri.go.id/index.php>).

⁸ Lihat Fitzpatrick (2007:139-42) mengenai rangkuman tentang perubahan-perubahan di bidang hukum.

pelaksanaannya, seperti wewenang adat dan terutama hak ulayat, akan membutuhkan kepekaan dan pendekatan empatis pada aras lokal.

Tulisan ini adalah suatu studi kasus mengenai dampak klaim-klaim hak ulayat terhadap kebijakan pemerintahan daerah tingkat kabupaten di Nunukan dan di Paser. Keduanya berlokasi di Kalimantan Timur. Kabupaten yang pertama telah mengakui hak ulayat, kabupaten kedua berniat secara formal mencatat tidak adanya hak ulayat tetapi menghentikan rencana itu pada tahap selanjutnya. Saya berpendapat bahwa mengingat hukum formal Indonesia telah mengambil langkah-langkah cukup berarti dalam mendudukkan hukum adat dan menempatkan hak ulayat, maka suatu pendekatan yang semata-mata bersifat legalistik dalam mengkaji pertimbangan-pertimbangan pemerintah kabupaten atas klaim-klaim ulayat akan terlalu sempit kalau diterapkan, dan tidak akan menuntaskan masalah. Pengaruh dari kesadaran akan eksistensi hak ulayat dan pendirian dari pihak penguasa setempat mengenai hak ulayat akan lebih dapat dimengerti melalui pendekatan dari segi interrelasi sosial, politik dan kekuasaan. Hal ini akan membawa lebih banyak kepentingan-kepentingan ke permukaan. Analisis demikian akan menunjukkan bahwa hukum bukan hanya merupakan satu-satunya otoritas dalam mengatur hak ulayat, tetapi hukum juga dapat terperangkap dalam suatu pemilahan secara rancu antara harapan penerapan hukum secara nasional dan tuntutan dari keberagaman lokal.

Hukum negara dan tradisi (adat)

Soepomo (1953:230-1), ahli hukum Indonesia, pada tahun 1953 secara prihatin mengutarakan bahwa *Pernyataan Domein (Domeinverklaring)* zaman kolonial telah merugikan masyarakat Indonesia, karena membatasi hak-hak tradisional mereka atas tanah-tanah adat setempat.⁹ Ia berkesimpulan bahwa pemerintah Indonesia sebaiknya menghapus kemajemukan hukum warisan kolonial menyangkut status tanah antara hukum negara dan *Teori Domein*. Menurutnya, mesti ada satu sistem hukum agraria yang memperhatikan pentingnya kewenangan dari hukum adat yang selama ini telah ada.

Sistem hukum yang dimaksudkan Soepomo terwujud dengan Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 (disingkat UUPA). UUPA dimaksudkan sebagai unifikasi perundang-undangan yang didasarkan

⁹ Menurut *Teori Domein*, semua tanah yang tidak terdapat hak kepemilikan berdasar hukum Barat ataupun hukum agraria, akan jatuh ke tangan negara. Karena hak-hak adat bukan hak kepemilikan formal, dan meskipun sering kali diakui sebagai hak penggunaan tanah menurut adat, tanah-tanah adat dikategorikan sebagai tanah negara dalam arti *ortije domeinen*. (Mengenai hal ini lihat pula tulisan Termorshuizen-Arts pada bab 2 dalam buku ini, catatan penyunting).

6. "Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?"

pada sistem hukum Barat namun mengandung ciri unik Indonesia dengan dimasukkannya klausul tentang adat. Para penyusun UUPA mencanangkan bahwa adat secara bertahap akan menyesuaikan diri terhadap hukum nasional, atau akan didudukkan di dalam dan digantikan oleh hukum nasional (Sarodja 2003:17-9; Perlindungan 2003:5). Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa hukum agraria Indonesia yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah *hukum adat*, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang didasarkan pada persatuan bangsa, sosialisme Indonesia serta peraturan lain sebagaimana tercantum dalam UUPA, dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya; segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama (Haverfield 1999:51-4 tentang pembahasan ekstensif perihal terbatasnya kekuatan hukum dari ketentuan ini). Dengan demikian, adat dinyatakan sebagai sumber primer hukum tanah, yang sekaligus tunduk pada seluruh pembatasan yang tercantum dalam UUPA. Status tanah adat justru makin diperjelas kemenduaan arti tersebut. Meskipun secara prinsip diakui, namun tanah adat hanya bisa didaftarkan dan dikeluarkan sertifikat setelah dikonversikan menjadi salah satu di antara tujuh hak atas tanah menurut hukum perdata (Pasal 16 jo. Pasal 4) yang diakui UUPA. Pengakuan formal atas tanah berdasarkan hukum adat Indonesia yang beranekaragam itu, dengan demikian memerlukan konversi status hak atas tanah adat tersebut, di mana landasan hukum adat dilepaskan dan berbaur dengan sistem hukum nasional.

Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa hak ulayat harus diselenggarakan dengan kepentingan nasional dan negara dan tidak boleh bertentangan dengan hukum formal.¹⁰ Jelaslah, pasal ini membatasi berlakunya hak ulayat meskipun tidak menghapusnya. Meskipun demikian, hak komunal atas tanah sebagaimana diperlukan untuk tanah ulayat tidak diakui. Pendaftaran tanah, dan karenanya penerbitan hak atas tanah, mengacu pada hak perorangan. Meskipun UUPA tidak menghapus hak ulayat, undang-undang ini tidak banyak memberi peluang atau jaminan hak bagi mereka yang mengklaim tanah ulayat.

Dengan mengacu pada Pasal 6 UUPA,¹¹ Tjondronegoro (1991:20) menulis bahwa fungsi sosial hak atas tanah mempunyai prioritas di atas hak-hak individual dan hak-hak adat. Tujuan pasal ini adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada mereka yang tidak mempunyai tanah di dalam mengakses sumber daya ini (Tjondronegoro

¹⁰ Pasal 3 jo. Pasal 2 mengacu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945, yang menyatakan bahwa semua tanah di Indonesia berada di bawah kekuasaan negara. Hak ulayat, khususnya, sesuai tulisan Fitzpatrick (2007:137), tidak dicantumkan sebagai suatu hak yang dikonversikan pada hak-hak atas tanah menurut UUPA.

¹¹ Pasal 6 menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

1991; Soemardjan 1962). Secara mengesankan, pasal itu dikatakan dilandasi oleh prinsip-prinsip adat (Fitzpatrick 1999:76) dan bertujuan mencapai keseimbangan antara kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat.¹²

Negara mempunyai otoritas untuk menyediakan bagi rakyatnya kepastian dan ketertiban hukum berkenaan dengan penggunaan tanah dan sumber-sumber daya alam. Berfungsinya pejabat-pejabat tanah berkenaan dengan pengelolaan tanah mengatasnamakan penduduk setempat, telah disamakan dengan suatu sistem ulayat (Soetiknyo 1987). Lebih jauh Daryono (2004:121-2) bahkan menyebutnya serupa dengan "ulayat negara," yakni wewenang yang diterima oleh negara dari rakyat. Ia segera menandakan bahwa "ulayat negara" seperti itu bagaimanapun juga sering kali bertentangan dengan kepentingan nyata dari masyarakat/persekutuan hukum adat.

Monopolisasi kekuasaan negara semasa Orde Baru memperlihatkan implementasi kebijakan-kebijakan, yang menurut pengamatan MacIntyre (1991:17) "sebagian besar tidak menyentuh kepentingan masyarakat". Pemberlakuan UUPA masih terbatas dan diwarnai oleh kepentingan-kepentingan rezim Orde Baru, yang mengakibatkan banyak orang tidak menaruh kepercayaan pada sistem hukum nasional dan terus memberlakukan aturan-aturan tradisional mereka sendiri. Hal ini juga terjadi bahkan setelah diperolehnya hak formal atas tanah.

Menyusul lengsernya Soeharto sebagai Presiden Indonesia, reformasi menyebabkan pendudukan kembali tanah oleh petani-petani yang sebelumnya mengalami penggusuran tanah. Ini mengakibatkan makin bertambahnya secara menyolok sengketa-sengketa tanah ketika penduduk desa maupun petani-petani menuntut dikembalikannya tanah-tanah adat yang tadinya diambil-alih oleh negara dan perusahaan-perusahaan swasta selaku kroni-kroni rezim Orde Baru (Lucas dan Warren 2000; 2003). Dalam tindakan-tindakan mengklaim kembali tanah itu unsur etnis sering kali dikedepankan sebagai faktor legitimasi. Mengingat bahwa urusan-urusan agraria tercakup ke dalam tanggung jawab yang didelegasikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka sengketa tanah dan penyelesaiannya telah diwarnai corak khas setempat, dimana konfigurasi sosial-hukum yang sangat spesifik sering menjadi faktor-faktor penentu. Batas-batas yang tidak jelas antara tanah adat dan tanah negara, maupun definisi yang kabur mengenai tanah adat, menambah kerumitan dalam penyelesaian konflik-konflik demikian (Tjondronegoro 2003:16,18). Mengingat bahwa klaim-klaim tentang hak ulayat biasanya tidak atau hampir-hampir tidak didukung

¹² Penjelasan umum UUPA, II (4).

oleh pemetaan wilayah teritorial dan hanya didasarkan oleh aturan adat setempat yang sering kali kabur (bagi orang luar), maka lembaga-lembaga negara seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian (sebelumnya Departemen) Kehutanan, pemerintah kabupaten dan provinsi, kesemuanya memiliki wewenang tertentu dalam memutuskan mengenai urusan pertanahan. Besar kecilnya bobot keterlibatan setiap pihak yang berwenang ini tergantung pada kondisi khusus aspek hukum dan sosial sekitar klaim ulayat yang bersangkutan.

Melakukan verifikasi dan menyelesaikan klaim-klaim tanah adat menjadi bertambah rumit oleh berbagai struktur keterkaitan dimana pihak penguasa formal terlibat. Akan tetapi, kerumitan juga terjadi karena para pemohon klaim sendiri juga tidak menunjukkan keseragaman. Sebagai contoh, sebuah laporan resmi yang ditulis oleh Como Consult (2001:48-9) bagi Bank Dunia-BPN menyebutkan adanya tiga kategori pemohon klaim dalam hubungan dengan Kabupaten Kendal, Jawa Tengah:

- a. Komunitas-komunitas yang dipaksa menyerahkan tanah mereka semasa pendudukan Belanda, sekarang memakai hukum adat sebagai acuan tuntutan ganti rugi.
- b. Petani-petani yang dipaksa melepas tanah mereka selama masa Orde Baru dengan hanya menerima imbalan/kompensasi yang sangat rendah dan tidak adil.
- c. Orang-orang yang secara sukarela melepas tanah mereka, tetapi sekarang mengajukan klaim bahwa mereka telah menjadi korban rezim Orde Baru.

Dengan demikian, upaya menyelesaikan klaim hak ulayat menjadi suatu isu yang sangat pelik dan peka, yang sering kali terkendala oleh keanekaragaman karakteristik dari klaim itu sendiri, para pemohon klaim, dan pihak penguasa yang terlibat. "Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?" yang menjadi judul dari tulisan ini adalah sebuah pertanyaan yang diajukan oleh seorang penduduk desa di daerah pegunungan Kabupaten Paser kepada saya setelah beberapa minggu saya berada di sana. Pada saat itu saya tidak tahu jawabannya dan saya katakan hal itu kepadanya. Sekarang ini, jawaban saya mungkin adalah: "Mengacu pada hukum formal, barangkali tidak seorang pun bisa. Tetapi janganlah hal ini membuat anda berhenti untuk tetap berupaya."

Penyelesaian masalah 'hak ulayat'? Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999

UUPA tidak memuat definisi tentang adat dan hak ulayat, tetapi bagian Penjelasan Pasal 3 berisi pernyataan bahwa hak ulayat adalah mirip

dengan *beschikingsrecht*, sebuah konsep yang berasal dari hukum kolonial Belanda. *Beschikingsrecht* atau lengkapnya *beschikingsrecht van de gemeenschap* (hak penguasaan dari suatu persekutuan masyarakat) telah dibahas dan dipertahankan oleh peneliti hukum adat, Van Vollenhoven.¹³ Holleman (1981:43) meringkas konsep van Vollenhoven tentang *beschikingsrecht*¹⁴ sebagai berikut:

... hak mendasar dari suatu masyarakat/persekutuan hukum untuk secara leluasa dapat menggunakan dan mengelola semua tanah, air dan sumber daya lainnya di dalam batas wilayah teritorialnya, bagi kemanfaatan para anggotanya, dengan mengenyampingkan orang luar, kecuali mereka yang telah diberikan keistimewaan-keistimewaan tertentu meskipun terbatas dan yang pada dasarnya bersifat sementara.

Butir-butir gagasan Van Vollenhoven yang tidak dicantumkan di sini adalah bahwa masyarakat bertanggungjawab atas penyelesaian delik-delik yang tidak dapat dipertanggungjawabkan yang terjadi di dalam wilayah yang bersangkutan dan, yang sangat penting, bahwa masyarakat tersebut sama sekali tidak dapat mengasingkan *beschikingsrecht*-nya atas tanah (Van Vollenhoven 1932-9; Sonius 1981: XL, VII). Dengan kata lain, Van Vollenhoven meyakini *beschikingsrecht* sebagai suatu hak yang tidak dapat diasingkan atau dialihkan, setidaknya dari sudut pandang masyarakat yang bersangkutan.

Pendapat ini sangat penting berhubungan dengan kenyataan bahwa setidaknya dua kasus pertama kategori pemohon klaim di Kendal mungkin saja mendapatkan dasar hukum jika, sebagaimana dinyatakan dalam UUPA, hak ulayat setara dengan *beschikingsrecht* dan jika mereka dapat membuktikan diri sebagai masyarakat hukum (*jural communities*). *Rechtsgemeenschappen* (masyarakat/persekutuan hukum) ini sebagaimana dinamakan oleh Van Vollenhoven, secara ringkas disebut oleh Ter Haar (1950:16) sebagai "kelompok-kelompok terorganisir yang bersifat permanen yang mempunyai otoritas tersendiri

¹³ Lihat Van Vollenhoven (1909:19-20 atau 1932:9-11) perihal definisi-definisi ekstensif/luas tentang *beschikingsrecht*, atau Ter Haar (1981:XLVI-XLVII) untuk terjemahan singkat padat mengenai konsep Van Vollenhoven ini (1909:19-20). Catatan penyunting: lihat pula Termorshuizen-Arts (bab 2 dalam buku ini) untuk analisis historis mengenai istilah *beschikingsrecht*.

¹⁴ *Beschikingsrecht* sering diterjemahkan sebagai "hak penggunaan" (Holleman, 1981:278) dan baru-baru ini, "hak untuk mengalokasikan" (Burns 2004:15). Penterjemahan istilah ini menemui kesulitan semantik yang cukup berarti, dan karena enggan memperlebar suatu masalah yang sudah mencuat ke permukaan, saya menghindari untuk menggunakan istilah bahasa asing di sini. Saya tetap menggunakan "*beschikingsrecht*" sepanjang naskah ini "*Van de gemeenschap*" sering dihilangkan di dalam terjemahan bahasa Inggris, meskipun kata-kata inilah yang merandakan sifat komunal "*beschikingsrecht*" tersebut.

dan mempunyai modal material maupun nonmaterial.¹⁵ Mengacu pada hak-hak mereka atas tanah dan air, menjadikan mereka subjek hukum yang berhak untuk ikut dalam penyelesaian urusan peradilan. Holleman (1981:43) menegaskan bahwa istilah *jural* di sini menunjukkan pada sifat hukum dari otonomi masyarakat adat,¹⁶ yang menunjukkan suatu karakteristik tersendiri dibandingkan dengan organisasi sosial lainnya yang agak kohesif.

Apakah komunitas seperti itu sekarang masih ada di Indonesia? Jumlah klaim ulayat memberikan kepastian adanya komunitas yang menganggap diri mereka memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum. Adat telah menjadi pemicu penggalangan hak sosial yang mempertanyakan kepentingan masyarakat lokal terhadap dengan kepentingan negara (bdk. Antlöv 2003:80-5; Accioli 2002; Sakai 2002). Secara politik, adat melegitimasi kepentingan pemuka-pemuka adat di dalam tatanan pemerintahan daerah dan mendudukkan kebiasaan (adat setempat setara dengan hukum negara. Namun, bagaimana negara dapat mengakui dan memposisikan diri terhadap adat setempat? Pengakuan akan ko-eksistensi (keberadaan secara berdampingan) tampaknya tidak terhindarkan lagi karena, sebagaimana disimpulkan oleh hasil kajian Como Consult dan sejumlah ilmuwan ternyata adat tidak sinonim dengan keabsahan, sehingga klaim-klaim yang mengacu pada hak-hak adat seyogyanya dipertimbangkan secara kritis. Seperti hukum negara, adat rentan terhadap penyalahgunaan, sehingga mengakibatkan penilaian pertimbangan terhadap pengajuan klaim menjadi urusan khusus yang seharusnya mencakup data penelitian lapangan maupun data historis.

Pada tahun 1999, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN mengeluarkan sebuah peraturan yang secara spesifik mengusakan pemerintah daerah tingkat kabupaten perihal tata cara penyelesaian klaim-klaim hak ulayat (PMA/KBPN No. 5 tahun 1999). Melalui media cetak, Menteri menyatakan bahwa "Peraturan ini menjadi tantangan bagi masyarakat adat untuk membuktikan tanah hak ulayatnya, apakah benar-benar masih ada atau tidak."¹⁷

PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menunjukkan suatu pendekatan yang lebih jelas terhadap hak ulayat daripada UUPA. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN itu tidak memuat suatu referensi sama

¹⁵ "...geordende groepen van blijvend karakter met eigen bezind en eigen materiel en immateriël vermogen."

¹⁶ Burns (2004:14) menyatakannya dengan "...the distinctive legal significance... [of]... the customs, conventions and values of the group". Ter Haar (1950:15-6) juga memberi penekanan pada kebiasaan, ritual dan kepercayaan.

¹⁷ "BPN Keluarkan Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat", *Kompas*, 29 Juni 1999. Lihat tulisan Moniaga (bab 5 dalam buku ini) tentang latar belakang lahirnya PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 ini (catatan penyunting).

sekali mengenai *beschikingsrecht* tetapi mencantumkan definisi dan gagasan yang jelas mengenai hak ulayat. Bab 1 Pasal 1-ya mendefinisikan *hak ulayat* sebagai:

Hak ulayat dan yang serupa dengan 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 hidup 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.

Dengan demikian, yang berhak sebagai pemegang hak ulayat adalah *masyarakat hukum adat*. Bab 1 Pasal 3 PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 mendefinisikan masyarakat hukum adat sebagai berikut:

Masyarakat 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.

Definisi *hak ulayat* sebagaimana tercantum dalam PMA/KBPN tahun 1999 tersebut sangat mirip dengan ringkasan Holleman mengenai *beschikingsrecht*. Yang masih belum dijabarkan adalah apakah hak ulayat dapat diasingkan, hal mana menurut pandangan Van Vollenhoven tidak dimungkinkan. Masalah ini lebih mencuat dengan adanya definisi masyarakat hukum adat. *Rechtgemeenschap* memiliki modal material maupun nonmaterial di samping wewenang peradilan, sedangkan masyarakat hukum adat tidak dapat merujuk pada adanya hak milik.

Bab 2 Pasal 2 PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menyebutkan adanya syarat-syarat untuk menunjang keberadaan hak ulayat secara berkesinambungan:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat dengan tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Meskipun demikian, peraturan ini membatasi klaim adat. Pasal 3 menyatakan bahwa hak ulayat tidak dapat diklaim apabila tanah itu sudah dipunyai atau digunakan oleh orang/pihak lain berdasarkan

suatu hak atas tanah menurut UUPA atau apabila tanah tersebut telah dibebaskan oleh pemerintah. Berkenaan dengan otoritas dan sifat sementara dari klaim ulayat, Pasal 4 menetapkan bahwa wewenang atas tanah yang termasuk tanah ulayat dapat dilakukan baik oleh pemuka-pemuka adat maupun oleh instansi pemerintah, atau badan hukum nasional lainnya. Demikian pula, apabila masyarakat hukum adat menginginkan, pemuka adat dapat mendaftarkan tanah ulayat menurut hak perorangan atas tanah mengacu pada UUPA, dan sebagai konsekuensinya secara efektif menggantikan hak ulayat mereka dengan hak atas tanah menurut hukum nasional.

Namun, PMA/KBPN ini juga memuat pengaturan lebih lanjut mengenai hak ulayat di kemudian hari. Masyarakat hukum adat dapat mengalihkan hak-hak atas tanah untuk sementara waktu kepada negara, yang kemudian dapat menerbitkan hak penggunaan sementara kepada pihak ketiga (Bab 2 Pasal 4 butir 2). Apabila tenggang waktu penggunaan sebagaimana disetujui di antara kedua belah pihak berakhir, harus dimintakan persetujuan dari masyarakat hukum adat sebelum penggunaan tanah itu dilanjutkan. Izin dari negara saja tidak memadai. Negara juga tidak berwenang mengeluarkan izin penggunaan tanah ulayat untuk waktu yang lebih lama daripada apa yang telah disetujui oleh masyarakat hukum adat (Bab 2 Pasal 4 butir 3). Pemerintah kabupaten setempat telah diinstruksikan untuk meneliti klaim-klaim tentang hak ulayat (Bab 3 Pasal 5 butir 1), dengan mengacu pada ketentuan di dalam Pasal 2. Pemerintah kabupaten kemudian mengeluarkan Perda untuk formalisasi pencatatan mengenai penentuan masih ada atau tidak ada hak ulayat (Bab 3 Pasal 6). Jika ternyata keberadaan tanah ulayat dari masyarakat hukum adat masih ada, hal ini harus dinyatakan dalam peta dasar dengan membubuhkan tanda kartografi, dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah (Bab 3 Pasal 5 butir 2).

Jelaslah, bahwa interpretasi hak ulayat yang dipakai di sini berbeda dari *beschikingsrecht* menurut Van Vollenhoven. Menurut PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, terhadap hak ulayat dapat dilakukan pelepasan hak berdasarkan ketentuan bahwa klaim hak ulayat tidak berlaku apabila tanah yang bersangkutan telah dimiliki oleh pihak ketiga sesuai ketentuan dalam UUPA mengenai hak-hak atas tanah [Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 16 UUPA]. Dengan demikian PMA/KBPN ini memungkinkan pengakuan hak ulayat di wilayah-wilayah di mana tidak berlaku hak-hak atas tanah lainnya. Namun, berapa banyak tanah-tanah adat seperti itu masih ada sekarang di Indonesia?

PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 ternyata menimbulkan banyak kritik. Peneliti-peneliti dari Universitas Sumatra Utara (USU) dan BPN —selanjutnya disebut Tim USU— menegaskan bahwa meskipun adat

dan hak ulayat dicantumkan di dalam UUPA, dalam kenyataannya kedudukan hukum adat dan hak ulayat hanya bersifat teoretis saja. Pemberlakuan PMA/KBPN tidak mungkin mengubah keadaan ini, karena hierarki perundang-undangan di Indonesia tidak mencakup peraturan menteri (Program Magister Kenotariatan 2002:70-7; 117-8, 124-5; lihat juga Pakpahan dan Suwarno 2005:13-4) sehingga kedudukan hukum PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 dalam hal ini dipertanyakan.

Dengan mengacu pada hasil penelitian lapangan mereka di Sumatra Utara, Tim Peneliti USU berkesimpulan bahwa definisi acuan yang dicantumkan dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tersebut memuatkan perhatian pada suatu organisasi adat dan bukan pada masyarakat hukum adat. Setelah menguji definisi-definisi menurut PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 terhadap kondisi di lapangan, Tim USU berkesimpulan bahwa definisi tersebut tidak memadai bagi situasi setempat (Program Magister Kenotariatan 2002:123, lihat juga Saidun 2003), dan besar kemungkinan masalah ini juga terjadi di daerah-daerah lain.

Tim ini berpendapat bahwa definisi tentang "otoritas adat" itu bermasalah (hal.123-4) karena PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 hampir tidak menyebutkannya, padahal di antara para pemohon klaim tanah ulayat pasti ada otoritas adat. Namun, dewasa ini banyak organisasi adat yang baru bermunculan di seluruh Indonesia. Apakah mereka memenuhi kualifikasi sebagai masyarakat hukum adat?

Peneliti-peneliti dari Universitas Indonesia —selanjutnya disebut Tim UI— mengedepankan sebuah isu yang lebih fundamental dengan berargumentasi bahwa pemerintah, dinilai dari peraturan yang dikeluarkannya, melihat dirinya sebagai pemegang kuasa dari semua hak-hak atas tanah di Indonesia. Hak-hak itu dapat diberikan ataupun ditarik kembali. Hak-hak dari masyarakat hukum adat tidak akan diakui jika tidak diterbitkan oleh pemerintah dan karena itu —menurut pendapat para peneliti— PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 hanya mengakui keberadaan dari persekutuan atau masyarakat hukum adat, bukan hak-hak mereka (Tim UPD-LPEM 2003).

Tim UI tersebut juga mempertanyakan prosedur sebagaimana ditentukan di dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 bahwa pemerintah kabupaten diberi wewenang memberi penilaian dan pertimbangan terhadap keberadaan hak ulayat, sekaligus mengimplementasikan kesimpulan hasil pengkajiannya itu. Menurut Tim UI, hal ini memberi dampak yang tidak seimbang bagi pemerintah kabupaten terhadap para pihak lainnya.

Kenyataan bahwa hanya beberapa kabupaten yang menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, menurut Tim USU dikarenakan pengumumannya yang kurang merata. Hasil penelitian Tim USU menunjukkan bahwa pejabat-pejabat BPN tingkat kabupaten mendapat

pemberitahuan tetapi pejabat-pejabat pemerintah kabupaten tidak (Program Magister Kenotariatan 2002:124).

Tim USU (hal.138-9), Pakpahan dan Suwarno (2005:20-1) tiba pada beberapa kesimpulan yang serupa. Mereka merekomendasikan agar PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 itu direvisi karena memerlukan definisi-definisi yang lebih banyak dan lebih baik, terutama agar didasarkan pada hasil penelitian lapangan. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut juga memerlukan perubahan status karena kekuatan hukum sebuah peraturan menteri sangat kecil.

Isu yang lain adalah status Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN selaku perundang-undangan pertanahan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Tanah hutan berada di bawah yurisdiksi Kementerian Kehutanan dan bukan BPN. Konsekuensinya, hal ini sangat membatasi rentang kendali pemberlakuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut. Bersamaan waktu dengan munculnya tanggapan-tanggapan kritis ini, dua kabupaten di Kalimantan Timur, yaitu Paser dan Nunukan menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Pengalaman langsung para peneliti, pejabat pemerintah dan penduduk kabupaten berkenaan dengan implementasi PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 menyajikan sebuah refleksi mengenai, dan merupakan pengembangan pengkajian terhadap pemberlakuan Peraturan Menteri tersebut.

Hak ulayat dan perpoltikan di Paser

Kabupaten Paser terletak di bagian paling selatan Provinsi Kalimantan Timur. Wilayah teritorialnya mencakup sekitar 15.000 kilometer², dibatasi oleh Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kutai Barat di bagian utara, Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Kalimantan Tengah di bagian selatan, dan Selat Makassar di bagian timur. Ciri-ciri geografis utama Kabupaten Paser adalah suatu rentangan dataran rendah yang subur di sepanjang pantai yang terletak di kaki lereng-lereng curam bentangan pegunungan Meratus, atau lebih dikenal oleh masyarakat setempat sebagai Gunung Lumut.

Populasi Paser berjumlah 176.000 orang, sebagian besar terdiri atas petani-petani yang tinggal di dataran rendah pesisir. Ibukota kabupaten adalah Tanah Grogot, sebuah kota kecil. Sementara sejumlah desa-desa besar telah berkembang sepanjang jalan raya provinsi yang membelah dua wilayah kabupaten dan menghubungkan Provinsi Kalimantan Selatan dan Provinsi Kalimantan Timur. Desa-desa kecil tersebar di seluruh kabupaten, terutama di dataran wilayah pesisir dan sepanjang pantai. Sebagian besar desa-desa ini mengalami perkembangan ketika sejumlah perkebunan besar kelapa sawit didirikan di daerah itu pada

tahun 1970-an dan tahun 1980-an. Perusahaan-perusahaan perkebunan itu membangun jalan-jalan yang menghubungkan perkebunan mereka yang luas itu dengan jalan raya provinsi, dan sekaligus menarik minat pekerja-pekerja lokal maupun pendatang yang kemudian bermukim sepanjang jalan menuju perkebunan.

Paser telah menjadi tempat tujuan perpindahan penduduk sejak berabad-abad yang lalu. Hal ini terjadi karena menurut mitos lokal terdapat penundukan diri kepada kerajaan Jawa dahulu kala bernama Giri-Giri (In't Veld 1982). Sejak abad ke-16 dinasti-dinasti yang berkuasa di Paser menjadi terhubung erat dengan keluarga-keluarga bangsawan Bugis dari Sulawesi Selatan (bdk. Assegaiff 1982). Seorang pegawai pemerintahan kolonial yang bepergian di sekitar Tanah Grogot pada tahun 1904 menggambarkan komposisi penduduk di sana sebagai berikut: 30% warga Bugis, 50% warga Paser, diantaranya 60% menjadi pemeluk agama Islam, sedangkan yang lainnya penganut animisme Dayak, dan kelompok-kelompok cukup besar warga Banjar dan warga Badjau yang semi-nomadis (Nusselein 1905). Industri perkebunan menyebabkan bertambahnya sejumlah besar pendatang dari Jawa, maupun kelompok pendatang dari Sumatra, Sulawesi Tenggara dan Nusa Tenggara. Dewasa ini, dataran rendah pesisir sekitar Tanah Grogot didiami penduduk yang multi-etnis dari berbagai suku minoritas yang cukup besar yaitu orang-orang Paser, Bugis dan Jawa. Selain karena bahasa dan tradisi-tradisi lokal tertentu, selebihnya orang-orang Paser tidak menonjol.

Agak jauh dari pantai, dataran rendah itu meninggi membentuk lereng-lereng terjal barisan pegunungan Gunung Lumut. Hanya sedikit kaum pendatang yang bermukim di daerah ini karena letaknya yang begitu jauh dan terpencil. Komunitas-komunitas yang tinggal di sini adalah orang-orang Paser dengan satu dua orang pendatang, di antaranya sering laki-laki yang telah menikah dengan perempuan setempat, dengan perbandingan 90/10 di desa-desa terpencil, 80/20 di perkampungan lebih dekat ke dataran rendah, sementara angka 50/50 bukan gejala yang asing di beberapa desa sepanjang jalan raya antarprovinsi. Sebagai tambahan, sejumlah kecil perkampungan pindahan penduduk telah didirikan di perbukitan di bawah Gunung Lumut pada tahun 1980-an. Karena banyak penduduk pendatang dari desa-desa ini telah berpindah, tempat hunian mereka telah diduduki oleh pendatang-pendatang baru yang berkelana atas usaha sendiri. Terletak di wilayah pegunungan yang sebagian besar dihuni oleh orang-orang Paser, desa-desa ini menunjukkan kemiripan dengan keanekaragaman penduduk Tanah Grogot.

Di desa-desa wilayah pegunungan, tata pemerintahan dijalankan dengan baik meskipun letaknya jauh dari pusat pemerintahan kabupaten. Meskipun hanya 10% penduduk kabupaten Paser berdiam di daerah

pegunungan,¹⁸ wilayah itu mencakup kira-kira 25% dari seluruh teritorial Paser. Bukit-bukit terjal dan kondisi jalan kurang baik, ditambah lagi reputasi penduduk pegunungan yang sangat kasar dan kejam serta biasa mempraktikkan magi hitam, menjadikan daerah pegunungan itu tidak menarik sebagai tujuan tempat hunian bagi pendatang yang bukan orang Paser.

Komunitas-komunitas masyarakat Paser secara administratif dipimpin oleh kepala desa dan pemuka-pemuka adat. Penduduk desa pada umumnya merasa tidak begitu membutuhkan pemerintah dari luar lingkungan komunitas mereka sendiri, terutama karena mayoritas pegawai pemerintah adalah pendatang. Kehidupan sehari-hari di dalam lingkungan masyarakatnya diatur oleh hukum adat. Berbagai kelompok masyarakat mengklaim wilayah teritorial tertentu sebagai tanah leluhur mereka, yang mereka kelola bersama sesuai aturan-aturan adat. Penduduk desa mempraktikkan budidaya tradisional pertanian gilir-balik (*swidden agriculture*) yaitu pembukaan lahan hutan dengan teknik "tebas dan bakar" lalu dikerjakan selama satu atau dua tahun, dan ditinggalkan sebagai lahan tidak dimanfaatkan agar memungkinkan terjadinya regenerasi hutan.

Masyarakat Gunung Lumut merasa bahwa Pemerintah Kabupaten menyetujui klaim-klaim mereka atas tanah-tanah adat. Meskipun demikian, pendaftaran tanah secara resmi pada BPN juga dianjurkan, karena pengalaman-pengalaman yang lalu memberi kesan bahwa Pemerintah Kabupaten lebih berkuasa dari masyarakat hukum adat. Pada tahun 1960-an dan 1970-an, perusahaan-perusahaan penebangan kayu oleh pemerintah telah mendapat izin beroperasi di hutan-hutan Gunung Lumut. Pada waktu itu masyarakat hukum adat tidak mempunyai pengaruh terhadap Pemerintah Kabupaten, dan mereka memutuskan untuk menghadapi masalah tersebut melalui koridor hukum. Ketika para penebang kayu berpindah tempat, masyarakat hukum adat mengklaim kembali kendali atas tanah tersebut, namun pemerintah tidak mempercayai klaim itu. Karena alasan inilah maka pendaftaran tanah-tanah adat disambut baik oleh warga-warganya. Yang sangat didambakan adalah pengakuan atas hak ulayat, tetapi gagasan pemilahan bidang tanah dengan menyangand hak individual makin banyak diminati karena kedua jenis penguasaan atas tanah ini dapat dikelola secara bersama (komunal). Namun, tetap ada keberatan secara umum berkenaan dengan pendaftaran tanah karena hanya mencakup luas yang kurang dari keseluruhan wilayah teritorial tanah adat. Hal ini menyebabkan masalah karena wilayah tanah adat di daerah

¹⁸ Perkiraan pribadi penulis berdasarkan data badan statistik daerah Paser dan diskusi dengan pejabat-pejabat pemerintah.

pegunungan yang penduduknya jarang, justru jauh lebih luas daripada jumlah luas bidang tanah yang menurut ketentuan BPN dapat diizinkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat. Faktor lain yang memperumit adalah kenyataan bahwa sebagian lahan penting di daerah Gunung Lumut telah dicanangkan sebagai areal hutan lindung oleh Kementerian Kehutanan. Areal ini tumpang-tindih dengan areal klaim-klaim tanah ulayat. Dalam praktiknya, status formal hutan lindung ini memang mempunyai sedikit dampak terhadap pemanfaatan sehari-hari hutan dan tanah (satu desa bahkan sama sekali berlokasi di dalam areal hutan lindung), namun dapat menyulitkan perkembangan di kemudian hari dalam hal urusan-urusan formal.

Masyarakat Gunung Lumut kurang mengetahui rencana dan politik Pemerintah Kabupaten karena kurang adanya komunikasi dan jalur informasi yang sampai ke daerah pegunungan. Namun, orang menyadari bahwa hak ulayat telah menjadi isu di lingkungan kabupaten. Pada permulaan tahun 2006, orang-orang Paser di Gunung Lumut berharap bahwa Pemerintah Kabupaten akan melanjutkan proses pengakuan formal atas wilayah teritorial mereka, yang menurut pendapat mereka dapat disamakan dengan hak ulayat, meskipun untuk hal ini digunakan istilah-istilah lokal yang lain. Berbagai desas-desus yang saling bertentangan beredar di kalangan masyarakat, yaitu bahwa Pemerintah Kabupaten mengakui hak ulayat atau hanya sebagian; pemerintah tidak akan mengakui hak apapun; pejabat-pejabat pemerintah akan datang ke Gunung Lumut untuk mengkaji klaim-klaim hak ulayat.

Menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, pemerintah Kabupaten Paser pada tahun 2002 telah mengadakan kerja sama dengan Universitas Hasanuddin dari Makassar, Sulawesi Selatan, untuk melakukan penelitian mengenai hak ulayat. Pada bulan Agustus tahun itu, sebuah tim yang terdiri atas peneliti-peneliti mewakili pihak Universitas dan pejabat-pejabat Pemerintah Kabupaten memulai penelitian selama delapan hari. Empat hari di antaranya dikhususkan pada penelitian lapangan untuk menentukan keberadaan hak ulayat di Paser. Pengumpulan data dilakukan melalui sejumlah wawancara berbasis kuesioner dengan 180 responden di 19 desa. Tim peneliti menyimpulkan bahwa hak ulayat tidak lagi terdapat di Paser. Kesimpulan ini didasarkan pada fakta bahwa banyak sekali responden menyatakan mereka tidak menjalankan sistem hak ulayat, sementara responden lain tidak mampu menjabarkan apa sebenarnya hakikat dari hak ulayat yang mereka klaim itu. Mereka memberikan berbagai gambaran dan definisi di lokasi yang berbeda-beda. Para responden tampaknya tidak mau menyadari perbedaan antara apa yang dulu merupakan hak ulayat (hak ulayat yang dulu berlaku) dengan kenyataan kondisi modern Paser di mana tanah harus dibagi dengan orang lain seperti misalnya pendatang-

pendatang atau perusahaan-perusahaan kelapa sawit (Tim Peneliti FH UNHAS 2002).

Pada tahun 2003 dirumuskan sebuah rancangan Perda yang mengaskan kesimpulan bahwa hak ulayat tidak lagi ada di Paser. Dasar kesimpulan adalah bahwa karena kriteria yang mengacu pada PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 tidak sepenuhnya terpenuhi dengan melihat hasil penelitian lapangan, ketika berbicara mengenai hak ulayat. Bagaimanapun juga hal ini tidak berarti bahwa hak-hak lain atas tanah berdasarkan adat tidak diakui. Warisan dan hak penggunaan tanah berdasarkan adat tetap ada, dan mengacu pada PMA/KBPN No. 5 tahun 1999 dapat didaftarkan sebagai hak individual atas tanah sesuai hukum tanah Indonesia.

Rancangan Perda ini kemudian dipresentasikan di suatu rapat pada tahun itu, dan mendapat kritik dari dewan pimpinan dan anggota dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berkedudukan di Tanah Grogot. Keduanya mengklaim bahwa mereka mewakili kepentingan masyarakat hukum adat Paser. Kedua LSM mempertentangkan keabsahan hak representasi masing-masing dan menolak untuk bekerja sama. Argumentasi kedua LSM berbeda. Dewan pimpinan LSM yang satu, sebagian besar terdiri atas pejabat pemerintah, dan oleh Pemerintah Kabupaten dengan suatu Perda terdahulu telah ditunjuk sebagai LSM pendamping resmi. Organisasi LSM kedua menuduh LSM pertama lebih banyak menunjukkan keberpihakan terhadap pemerintah daripada kepada masyarakat hukum adat, dan justru menganggap kondisi kurangnya akses ke Pemerintah Kabupaten sebagai legitimasi kemurnian niat mereka. LSM tersebut memanfaatkan reputasi orang Dayak¹⁹ yang terkenal menggunakan kekerasan dengan menanamkan dirinya LSM "Dayak Paser" dan berhubungan dengan organisasi Dayak lainnya di Kalimantan Timur. Kerusuhan etnis memang tidak pernah terjadi di Paser, tetapi sindiran-sindiran yang dilontarkan memberikan bayangan gelap pada suasana setempat. Kedua LSM sebenarnya dapat mengerahkan beratus-ratus pendukung di sekitar wilayah Tanah Grogot tetapi keduanya boleh dikatakan hampir-hampir tidak dikenal di wilayah pegunungan tersebut.

Secara umum, kritik LSM terhadap penelitian tentang hak ulayat tersebut makin mencuat. LSM itu mengemukakan bahwa penelitian hanya dilakukan di tempat-tempat yang mudah dicapai di Paser, dan bahwa jumlah responden sedikit, dan bahwa para peneliti tidak membedakan antara kaum pendatang dan penduduk asli Paser. Sebagian besar pekerjaan dilakukan di dan sekitar dataran rendah pesisir. Tidak

¹⁹ Reputasi yang menarik perhatian pada saat itu, terjadinya perkelahian antarsuku yang terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah antara tahun 1996 dan 2003.

ada seorangpun peneliti yang memasuki Gunung Lumut, dan dengan begitu masyarakat daerah pegunungan sama sekali tidak dilibatkan di dalam penelitian.

Bupati menyatakan dirinya terbuka untuk menerima usulan-usulan lain. Salah satu LSM mengajukan hasil diskusi kritis atas rancangan Usulan yang terutama terfokus pada ketidakserasian Perda dengan kebijakan Pemerintah Kabupaten terdahulu, di mana justru ditekan kerja sama dengan wakil-wakil masyarakat adat. LSM mengusulkan kepada Bupati dan DPRD untuk meninjau kembali rancangan Peraturan Daerah tersebut. Permintaan LSM kemudian disusul dengan permohonan yang diajukan oleh konsorsium perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit agar tidak diadakan peninjauan kembali rancangan Peraturan Daerah. Perusahaan kelapa sawit mengkhawatirkan dengan Peraturan akan bermunculan klaim-klaim untuk kompensasi tanah secara besar-besaran apabila hak ulayat akan mendapatkan pengakuan dalam bentuk apapun.

Peristiwa itu menjelang akhir tahun 2004, dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) kabupaten sudah dijadwalkan untuk paruh tahun kedua 2005. Bupati yang menjabat, yang mengkhawatirkan akibat negatif terhadap popularitasnya, memilih untuk menunda masalah itu hingga selesai Pilkada. Rancangan Peraturan Daerah pun sementara waktu menghilang ke dalam salah satu laci meja tulis di Pemerintah Kabupaten. Ternyata, bupati yang menjabat kalah dalam pemilihan. Terpilih seorang bupati baru yang telah berpihak kepada rakyat biasa tanpa membedakan jender sewaktu memangku salah satu jabatan pemerintahan sebelumnya.

Bupati ini mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap kekuatan hubungan kekuasaan yang ada di dalam kancah perpolitikan di Paser. Dengan mengundang penduduk untuk bertemu secara pribadi agar dapat membicarakan masalah-masalah mereka dengannya, ia melemahkan posisi dukungan kedudukan LSM. Relevansi masalah hak ulayat menjadi terbatas ketika bupati yang baru menginstruksikan para kepala dinas di jajaran Pemerintah Kabupaten untuk menengahi urusan sengketa tanah. Selama ini sengketa-sengketa tanah diselesaikan oleh pengadilan tingkat kabupaten berdasarkan hukum formal mengenai pertanahan sehingga klaim-klaim berdasarkan hukum adat setempat, yang justru merupakan mayoritas permasalahan pertanahan di Paser, tidak pernah terselesaikan secara tuntas. Kesiediaan Bupati untuk menangani dan menyelesaikan permasalahan klaim tanah adat di luar pengadilan mendatangkan kewibawaan yang cukup besar baginya di kalangan warga Paser. Sejumlah besar sengketa tanah yang tadinya lama terbengkalai akhirnya dapat diselesaikan. Namun, kebijakan baru mediasi itu tidak begitu disenangi oleh perusahaan-perusahaan

6. "Dapatkah kami memperoleh hak ulayat?"

perkebunan besar dan perusahaan-perusahaan pertambangan yang beroperasi di Paser. Perusahaan-perusahaan ini dihadapkan pada sejumlah besar klaim dari masyarakat setempat. Pemerintah kabupaten dalam situasi yang sangat rawan itu berupaya menempatkan diri untuk memelihara hubungan serasi dengan kedua belah pihak sekaligus tidak mengizinkan pihak manapun menguasai perpolitikan lokal.

Rancangan Peraturan Daerah tentang hak ulayat tidak muncul lagi pada permukaan dan tampaknya mungkin tidak akan diterbitkan dalam waktu dekat karena pengesahan Peraturan Daerah itu tidak memenuhi kepentingan partai-partai politik yang sekarang berkuasa.

Apakah ada hak ulayat di Paser? Penelitian resmi menyatakan tidak, tetapi hal ini dipertentangkan oleh LSM-LSM adat dan berbagai komunitas di Gunung Lumut. Klaim-klaim itu tetap disangsikan meskipun LSM-LSM adat memberi kesan bahwa berdasarkan pemberitahuan resmi merekalah yang benar-benar berhak mewakili masyarakat hukum adat setempat di Paser. LSM-LSM itu tidak dikenal di Gunung Lumut. Lebih-lebih lagi, pada tahun 2006 tersebar desas-desus mengenai rencana Pemerintah Kabupaten membuat kebijakan perihal hak ulayat. Padahal sejak pertengahan tahun 2005 hak ulayat tidak dijadikan isu lagi. Hal ini menandakan LSM-LSM tersebut tidak memahami suasana politik dewasa ini. Pemerintah Kabupaten tidak menerima permohonan penyelesaian sengketa tanah yang diajukan oleh masyarakat hukum adat Gunung Lumut dan besar kemungkinan masyarakat di sana bahkan tidak tahu-menahu bahwa Bupati yang baru melibatkan diri dalam politik seperti itu. Baik Pemerintah Kabupaten maupun masyarakat daerah pegunungan, masing-masing menyadari kedudukan formalnya di lingkungan kabupaten. Namun, hingga permulaan tahun 2006 masing-masing pihak tidak pernah berupaya mendekatkan diri satu sama lain dalam kaitan dengan permasalahan tanah ulayat.

Adat dan hak ulayat di Nunukan

Nunukan adalah kabupaten yang terletak di bagian paling utara Provinsi Kalimantan Timur. Luasnya hampir 14.300 kilometer² dan berpenduduk 106.400 orang. Bentuk wilayahnya panjang dan sempit, terentang dari laut Sulawesi di sebelah timur ke daerah pegunungan Kalimantan Tengah di sebelah barat. Di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Malinau dan Bulungan, dan dengan Sabah dan Sarawak (Malaysia) masing-masing di sebelah utara dan selatan.

Seperti halnya Kabupaten Paser, penduduk Nunukan beranekaragam dengan variasi berbeda menurut wilayah. Mayoritas penduduk bermukim di wilayah pesisir dan terdiri atas pendatang

terutama orang-orang Bugis, Jawa dan Toraja. Boleh dikatakan hampir semua kelompok etnis utama Indonesia terwakili di Nunukan. Kelompok orang Dayak, sebagai penduduk asli, yang tinggal di wilayah pesisir, menyesuaikan diri terhadap kebudayaan Melayu. Ibukota kabupaten, yang juga bernama sama, Nunukan, terletak di zona multi-etnis di daerah pesisir ini.

Ke arah pedalaman, akan terlihat desa-desa yang berpenduduk campuran Dayak dan pendatang. Beberapa orang Dayak telah masuk agama Islam, sedangkan yang lainnya tidak. Pada umumnya, makin jauh dari pesisir, makin terlihat komunitas Dayak asli yang dominan menganut agama Kristen atau animis sementara penduduk pendatang hampir-hampir tidak ada.

Perusahaan-perusahaan besar kelapa sawit dan kayu lapis menempati sebagian besar dataran rendah di antara daerah pesisir dan pegunungan. Mereka terfasilitasi oleh itikad baik Pemerintah Kabupaten untuk mengembangkan komersialitas wilayah itu.

Di daerah pegunungan Kalimantan tengah paling barat di Kabupaten Nunukan terletak Kecamatan Krayan.²⁰ Krayan merupakan daerah yang relatif terisolasi yang hanya dapat dicapai dari wilayah teritorial Indonesia dengan berjalan kaki atau naik kapal terbang. Suku asli Kecamatan Krayan adalah suku Dayak Lundayeh, sebuah kelompok etnis yang bermukim juga di seberang tapal batas negara tetangga Malaysia. Sebagai konsekuensinya, orientasi sosial-ekonomi Krayan lebih banyak ke Malaysia. Kaum pendatang di Krayan hanya sedikit sekali. Karena letaknya sangat jauh dan terasing, selain penduduknya dominan orang Dayak beragama Kristen, Krayan menjadi kurang menarik bagi kaum pendatang. Keadaan wilayah pegunungan yang berat ditempuh dan sulit dicapai lagi pula tidak adanya sungai-sungai yang dapat dilayari, menjadikan daerah itu juga tidak menarik bagi perusahaan-perusahaan kayu balok, sedangkan iklimnya yang dingin membuat perkebunan kelapa sawit tidak mungkin berusaha di sini. Ada aparat pemerintah daerah tingkat kecamatan tetapi dalam kenyataannya Masyarakat Lundayeh lebih merupakan suatu kelompok otonom di dalam lingkup wilayah negara Indonesia.

Berlawanan dengan kesan yang diperoleh dari pernyataan di atas, orang-orang Dayak Lundayeh sangat memperhatikan pendidikan dan orientasi keluar. Khususnya sesudah kemerdekaan Indonesia, pekabar-pekabar Injil Kristen memulai kegiatan misinya di Krayan dan, antara lain, mendirikan sekolah-sekolah dasar di sana. Lembaga-lembaga pekabaran

²⁰ Pada tahun 2005 Krayan dipilah menjadi dua kecamatan baru: Krayan dan Krayan Selatan. Karena sebagian besar peristiwa yang dibahas di sini terjadi sebelum adanya pembagian ini dan tidak dipengaruhi olehnya, saya memilih tetap menggunakan nama Krayan sebagai rujukan daripada Krayan dan Krayan Selatan.

Injil menyediakan beasiswa kepada pelajar berbakat untuk meneruskan sekolah di luar daerah Krayan. Meskipun berbasis di Kalimantan bagian tengah, masyarakat Lundayeh dewasa ini memiliki lulusan universitas dan kaum profesional dalam jumlah yang cukup besar. Kebanyakan di antara mereka tinggal di luar Krayan, yakni di kota-kota Kalimantan Timur, di Jakarta, atau di tempat-tempat lain di Indonesia.²¹ Orang-orang Lundayeh ada yang masuk angkatan kepolisian, ada yang bekerja sebagai PNS (pegawai negeri sipil) ataupun menjadi pejabat pemerintah di sejumlah kabupaten di Provinsi Kalimantan Timur.

Wakil Bupati Nunukan adalah orang Lundayeh, demikian juga tiga orang anggota di antara 25 anggota DPRD, dan beberapa pejabat senior di Pemerintah Kabupaten. Sungguh suatu posisi kuat bagi kelompok minoritas yang meliputi kurang dari 10% penduduk Nunukan.

Pada tahun 2003, Bupati Nunukan memutuskan untuk mendaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Ia menginstruksikan diadakannya penelitian mengenai eksistensi hak ulayat di Nunukan. Secara lokal terdapat beberapa teori mengenai alasan Bupati menetapkan diadakannya penelitian waktu itu. Menurut sumber-sumber pemerintah, penelitian itu diperlukan agar memperoleh kejelasan mengenai situasi pertanahan di Nunukan. Menurut berita, Bupati sendiri bersikap netral terhadap masalah hak ulayat namun menghendaki agar instruksi yang dikeluarkannya benar-benar terlaksana dan agar permasalahan tersebut bisa tuntas. Ini merupakan prosedur administratif untuk menyelaraskan terselenggaranya tata pemerintahan yang efisien sekaligus memperjelas situasi pertanahan berkenaan dengan rencana pembangunan daerah ke depan.

Mereka yang mengkritik berargumentasi bahwa penelitian itu dimanfaatkan sebagai kamufase untuk melegitimasi rencana-rencana pembangunan daerah yang telah dilansir oleh Pemerintah Kabupaten tetapi kurang populer di mata penduduk. Rencana itu meliputi dikembangkannya perkebunan-perkebunan kelapa sawit yang luas di wilayah dataran rendah yang sebenarnya masih di dalam lingkup penguasaan oleh penduduk asli Dayak yang berdiam di daerah pedalaman. Hasil penelitian itu dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa tidak satupun kelompok orang-orang Dayak ini berhak untuk secara sah mengklaim tanah tersebut dan karenanya pemerintah berwenang memperlakukan tanah itu sesuai kehendak pemerintah. Hasil penelitian itu kemudian akan dijadikan dasar untuk menolak klaim-klaim adat termasuk klaim atas tanah-tanah yang sudah digunakan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut.

²¹ Jumlah orang-orang Lundayeh di Krayan sekitar 10.000 orang. Masyarakat Krayan memperkirakan jumlah itu tersebar di bagian-bagian lain di Indonesia. Banyak di antara migran Lundayeh ini secara finansial mendukung keluarga-keluarga mereka di Krayan.

Sebuah Tim Peneliti dibentuk, yang terdiri atas peneliti-peneliti dari Universitas Hasanuddin dan staf Pemerintah Kabupaten. Tenggang waktu penelitian disetujui selama empat bulan. Kunjungan lapangan selama 25 hari dilaksanakan untuk mengumpulkan data di seluruh wilayah Nunukan. Hal penting yang patut dipertimbangkan adalah, seperti juga terjadi di Paser, bahwa tidak diadakan pembedaan antara kaum pendatang dan penduduk asli di antara para responden. Pada bulan Desember 2003 hasil penelitian berikut sejumlah rekomendasi dipresentasikan di muka anggota-anggota DPRD di kantor DPRD. Kesimpulan utama dari hasil penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Bentuk dan struktur masyarakat hukum atau persekutuan hukum adat (*adatrechtsgemeenschap*) di Kabupaten Nunukan berbeda-beda pada setiap wilayah kecamatan. Perbedaan itu disebabkan oleh hukum adat dari etnis atau suku yang mendiami wilayah kecamatan yang bersangkutan. Bentuk dan struktur masyarakat hukum adat di Kecamatan Krayan yang dipengaruhi oleh hukum adat suku Dayak Lundayeh adalah persekutuan hukum bersifat *genealogis* (bilateral/suku)-teritorial, sedangkan di Kecamatan Sebeku, Sembakung dan Lumbis, sifat *genealogis*nya telah bercampur, sehingga sifat *genealogis-teritorial*nya sudah luntur dan semakin diperlemah oleh penyeragaman bentuk pemerintahan desa. Kelompok masyarakat hukum *genealogis-teritorial* yang relatif masih murni adalah masyarakat hukum di Kecamatan Krayan.
- b. Masyarakat hukum atau persekutuan hukum adat Suku Dayak Lundayeh di Kecamatan Krayan hingga penelitian ini dilakukan masih eksis dan tidak pernah terputus. Eksistensi kelompok masyarakat hukum ini ditandai oleh keberadaan dalam lingkup wilayah atau ulayatnya sebagai tempat mereka hidup dan menjalani kehidupannya sehari-hari (sebagai *lebensraum*) sesuai dengan nilai-nilai religi, adat-istiadat dan pranata hukum adatnya. Kondisi eksistensial yang demikian menunjukkan efektivitas tatanan hukum adat dalam pengelolaan baik kelompok masyarakatnya maupun hak kolektifnya atas tanah (hutan dan sungai). [Tim Peneliti Universitas Hasanuddin 2003:161-2].

Secara singkat, kesimpulan akhir hasil penelitian menyatakan bahwa masyarakat Dayak Lundayeh dari Krayan mempraktikkan hukum adat yang jelas dan otoritatif dalam mengelola sumber daya alam. Sebaliknya, kelompok-kelompok lainnya, meskipun telah mengajukan klaim-klaim mereka, tidak lagi mempraktikkan hukum adat yang mapan/tegas. Tim peneliti berargumentasi bahwa kelompok-kelompok dari kecamatan-kecamatan yang ada di daerah dataran rendah mungkin saja mempraktikkan adat di masa yang lalu, tetapi sekarang

sudah tidak lagi. Hal ini disimpulkan dari tidak konsistennya jawaban-jawaban yang diperoleh Tim Peneliti ketika mengajukan pertanyaan. Menurut hasil penelitian, ada pemuka-pemuka adat dan aturan-aturan adat di antara kelompok-kelompok tertentu di wilayah-wilayah tertentu berbagai kecamatan. Kenyataannya, adat itu berlaku di antara kelompok minoritas dan sebagai pengecualian. Tidak ada bukti yang kuat adanya hukum adat yang otoritatif di manapun di Nunukan selain di Krayan. Rekomendasi para peneliti adalah agar hasil penelitian itu dituangkan ke dalam sebuah Perda.

Pemerintah Kabupaten Nunukan mengikuti rekomendasi rekondansi di atas dengan mengeluarkan Perda No. 3 dan 4 tahun 2004. Perda No. 3 tahun 2004 tentang "Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat" mendefinisikan dan menentukan kondisi-kondisi dengan mana suatu masyarakat dapat memenuhi syarat untuk dinamakan masyarakat hukum adat dan dengan demikian dapat mengajukan klaim atas tanah ulayat. Perda ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Perda ini tidak mengakui, juga tidak mengingkari adanya hak ulayat di Nunukan. Tentang hal ini tercantum dalam Perda No. 4 tahun 2004 tentang "Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Lundayeh di Kabupaten Dayak Lundayeh, dan menguraikan hak ulayat bagi masyarakat Dayak Lundayeh, dan menguraikan keterhubungannya dengan hukum formal. Pada dasarnya Perda ini memberikan kewenangan formal terhadap kekuasaan hukum adat sebagaimana berlaku pada saat diadakan penelitian. Hak ulayat, adat dan pemangku-pemangku adat dapat mengatur wilayah teritorial dan masyarakat hukum adatnya secara tersendiri tanpa intervensi pemerintah kabupaten, dan memutuskan peradilan kasus-kasus berkaitan dengan tanah adat dengan mengacu pada hukum adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan hukum formal dan kasus itu terjadi di dalam wilayah teritorial ulayat Lundayeh. Namun demikian, Perda ini tidak memuat mekanisme pengendalian atau sanksi-sanksi.

Dalam Perda No. 4 tahun 2004, batas-batas tanah ulayat ditetapkan dengan menggunakan istilah-istilah adat Lundayeh. Pada kunjungan saya terakhir pada bulan Januari 2006, masih diperlukan penggambaran peta yang menjelaskan batas-batas ini kepada warga non-Lundayeh. Penjelasan yang saya peroleh adalah bahwa wilayah teritorial hampir seluruhnya mengacu tepat pada batas-batas Kecamatan Krayan.

Perda No. 4 tahun 2004 diterima dengan perasaan gusar di antara komunitas Dayak Nunukan lainnya. Menurut mereka, mereka juga memiliki hak ulayat dan hak-hak adat lainnya yang seharusnya diakui oleh Pemerintah kabupaten. Satu-satunya alasan hal ini tidak terjadi adalah karena Tim Peneliti ternyata tidak mengakui eksistensi adat di kalangan mereka. Ini disebabkan karena terbatasnya pelaksanaan penelitian, atau

seperti kata mereka, karena pada saat penelitian dilakukan mereka tidak tahu persis apa yang sesungguhnya menjadi objek penelitian sehingga tidak bisa menjelaskan perihal adat dengan memadai. Lebih jauh lagi, menurut argumentasi mereka, memang tidak satupun kelompok Dayak lainnya di Nunukan yang memiliki begitu banyak orang terdidik dan yang berpengaruh di pemerintah seperti orang-orang Dayak Lundayeh. Karena itu tidak dapat diharapkan bahwa mereka sanggup membantu para peneliti se-efisien yang dilakukan oleh orang-orang Lundayeh.

Patut dicatat pula bahwa setengah wilayah teritorial Krayan telah ditentukan oleh Kementerian Kehutanan sebagai kawasan cagar alam nasional, dan setengahnya lagi sebagai kawasan hutan lindung. Dengan demikian muncul pertanyaan, sejauhmana wewenang pemerintah kabupaten dalam hal ini? Sehubungan dengan kasus ini Dinas Kehutanan Kabupaten menyatakan keberatan terhadap status hak ulayat Krayan, sedangkan Dinas Kehutanan Provinsi menyatakan dukungan.²² Situasi menjadi rumit dan hal ini secara terinci merupakan bagian dari perpolitikan lokal.

Di Krayan, para pemuka adat bekerja keras untuk mengkonsolidasi dan memperkokoh posisi mereka dan juga posisi adat berhadapan dengan pemerintah. Mereka mendapat sekutu yaitu camat yang adalah seorang Lundayeh asli. Dia sangat setuju untuk mengalihkan semua urusan formal internal berkenaan dengan masyarakat Krayan ke dalam lingkup wewenang pemuka-pemuka adat. Menurut pendapat sang Camat, cara seperti ini jauh lebih efisien daripada seandainya ia dan stafnya harus mengurus masalah-masalah sehari-hari dengan mengundang pemerintah kabupaten yang berjarak jauh itu untuk mengadakan pertemuan dialogis. Karena itu terjadilah suatu pembagian kerja di mana apabila perlu Camat berfungsi sebagai penengah antara para pemuka adat dengan pemerintah kabupaten. Camat juga bertanggungjawab atas pelaksanaan semua jenis pekerjaan untuk kepentingan umum seperti pembangunan jalan atau pembinaan pelayanan kesehatan, dimana Camat juga mendapat dukungan dari para pemuka adat.

Sebagai konsekuensinya, sebagian besar wewenang yang biasanya berada di tangan pemerintah kecamatan sekarang berada di tangan pemuka-pemuka adat. Demikian juga pemuka-pemuka adat sekarang berada pada posisi yang sejajar dengan pejabat kepolisian dan militer setempat. Petugas-petugas kepolisian bahkan sering kali dicegah ketika hendak menangani masalah-masalah internal warga Lundayeh karena aturan-aturan adat menjadi pedoman dalam menyelesaikan masalah atau sengketa. Polisi berperan hanya apabila menyangkut orang-orang bukan Lundayeh. Sedangkan apabila menyangkut orang-orang

²² Komunikasi pribadi penulis dengan pejabat Dinas Kehutanan Kabupaten Nunukan.

Lundayeh maka aturan-aturan adat-lah yang diterapkan, sepenuhnya atau hanya sebagian. Terlebih lagi, petugas-petugas kepolisian dan militer sendiri tidak lepas dari jangkauan kekuasaan adat. Ada lebih dari satu kasus menunjukkan bahwa pemuka-pemuka adat telah menjatuhkan hukuman denda atas petugas-petugas kepolisian dan militer, yang kemudian dibayar penuh atau sebagian oleh para komandan mereka agar mencegah terjadinya kerusuhan. Baik Tentara Angkatan Darat maupun pihak Kepolisian selalu menjaga diri agar berperan tidak terlalu menonjol dalam urusan sehari-hari masyarakat Krayan.

Jelaslah, fakta ini jauh berbeda dari wewenang yang diakui oleh Perda No. 4 tahun 2004 terhadap adat, namun para penguasa formal setempat tidak dapat berbuat banyak. Dengan lokasi yang begitu terpencil dan jauh dari ibukota kabupaten, kekuatan pos militer dan polisi sangat kecil pengaruhnya atas pemuka-pemuka adat yang pada kenyataannya melampaui batas-batas wewenang mereka, karena penguasa-penguasa adat ini didukung oleh penduduk dan mempunyai pengaruh ke pemerintah kabupaten.

Keadaan ini menjadi isu hangat di dalam penyelenggaraan Pilkada Nunukan yang berlangsung pada bulan April 2006. Lima kontestan calon bupati mempropagandakan berbagai pandangan berkenaan dengan masalah hak ulayat. Bupati yang menjabat tidak melihat alasan kuat untuk mengadakan suatu perubahan, sedangkan tiga calon lainnya mendukung diteruskannya pengakuan atas hak ulayat namun dengan meninjau kembali klaim-klaim dari kelompok-kelompok lain. Satu orang calon berniat membatalkan Perda No. 4 tahun 2004 secara menyeluruh dan menindaklanjuti dengan diadakannya penelitian baru mengenai masalah tersebut agar memulai proses dari awal kembali. Pilkada dimenangkan oleh Bupati yang menjabat dengan perbedaan suara yang cukup signifikan. Dengan begitu, tidak terjadi perubahan termasuk pada hal-hal yang telah dicanangkan.

Penelitian tentang hak ulayat di Nunukan membawa perdebatan tentang adat dan kewenangan-kewenangan formal, namun keadaan sehari-hari berkaitan dengan praktik adat sebenarnya tidak banyak berubah. Sebelum diberlakukannya desentralisasi dan PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, kekuasaan adat sudah sangat menonjol di Kecamatan Krayan, sementara klaim-klaim yang diajukan di kecamatan-kecamatan lain tidak diakui. Dari sudut pandang politik, masyarakat Dayak Lundayeh dan pemerintah kabupaten telah menarik manfaat dari peluang yang diberikan oleh Perda No. 4 tahun 2004, karena Perda tersebut secara resmi memberikan konfirmasi atas kondisi yang sedang berlangsung. Hal ini tidak berarti situasi demikian tetap berlangsung. Dalam waktu empat tahun mendatang, dengan diadakannya putaran Pilkada bupati yang baru diantisipasi akan membawa perubahan ke arah pembaruan.

Pandangan pemerintah

Dari segi kepentingan Pemerintah Kabupaten, timbul pertanyaan apakah bermanfaat menindaklanjuti PMA/KBPN No. 5 tahun 1999? Jawaban teoretis bisa "ya" karena akan memperjelas status hak ulayat di wilayah Kabupaten Nunukan. Namun jawaban seperti ini pasti akan dibantah oleh siapa saja yang menentang kesimpulan penelitian.

Banyak pejabat Pemerintah Kabupaten dengan siapa saya telah berdiskusi mengenai masalah ini mengkhawatirkan bahwa menindaklanjuti PMA/KBPN tersebut akan menimbulkan kesulitan, bukan menyederhanakan situasi yang rumit di kabupaten mereka itu. Pada waktu membahas PMA/KBPN No. 5 tahun 1999, empat pejabat dari beberapa kabupaten di wilayah Kalimantan Timur menunjukkan keengganan yang nyata dari pendapat mereka sekitar lima isu sebagaimana tampak di bawah ini.²³

Penelitian tentang hak ulayat cenderung memicu keresahan di kalangan penduduk. Ketika berbagai kelompok etnis mendiami suatu wilayah kabupaten (sebagaimana terjadi di semua wilayah kabupaten yang ada di Kalimantan Timur), klaim-klaim hak ulayat dari satu kelompok dapat ditentang oleh kelompok lain. Menurut skenario "dalam keadaan paling buruk" hal ini dapat mengarah pada kekerasan antarkelembok etnis, seperti pernah terjadi di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah.

Penelitian tentang hak ulayat cenderung memicu keresahan yang mengganggu hubungan antara penduduk dan pemerintah. Kelompok-kelompok etnis dapat memanfaatkan kesempatan ini dan berupaya mengajukan klaim-klaim palsu yang pasti tidak akan disetujui oleh pemerintah. Masyarakat umum dengan sendirinya juga dapat berbuat demikian, karena mereka tidak tahu persis definisi hak ulayat yang resmi sebagaimana ditetapkan dalam PMA/KBPN No. 5 tahun 1999. Bagaimanapun juga, pejabat-pejabat pemerintah setempat dituntut untuk berupaya keras mendalami dan menjelaskan persoalan serta memulihkan situasi ketenangan publik.

Kondisi ekonomi kabupaten cenderung mengalami kemunduran. Apabila pemerintah kabupaten memutuskan untuk mengakui klaim sekelompok orang atas hak ulayat, pemerintah kehilangan akses dan

²³ Tanggapan-tanggapan ini dikemukakan dalam periode tahun 2004-2006, beberapa tahun setelah dikeluarkannya PMA/KBPN dan setelah pengalaman-pengalaman di Paser dan Nunukan telah diketahui masyarakat umum. Sikap bijak, hal ini mungkin saja berpengaruh terhadap pendapat-pendapat yang dikemukakan para pejabat, namun sikap enggan mereka menjelaskan kepada proses tindak lanjut PMA/KBPN ini boleh dikatakan mengalami kemacetan di Kalimantan Timur juga di Indonesia.

kendali atas tanah yang diklaim oleh kelompok tersebut.²⁴ Keadaan ini tidak hanya mengarah pada berkurangnya pendapatan daerah, karena berkurangnya tanah (berkurangnya kegiatan ekonomi), tetapi juga berarti bahwa pemerintah tidak lagi berkuasa atas penggunaan tanah itu. Akibatnya, kawasan hutan lindung rusak sebagai dampak adanya pembalakan liar. Kontrak perusahaan yang sudah ditandatangani pemerintah akan dibantah atau ditentang oleh pemegang-pemegang hak ulayat. Bahkan dalam keadaan paling buruk, masyarakat hukum adat yang mengajukan klaim hak ulayat dapat bertindak memisahkan diri dari kabupaten dan mendirikan kabupaten baru.

Para politisi di kalangan Pemerintah Kabupaten cenderung merasakan dampak pada saat menyongsong pemilu yang akan datang. Pengakuan atas hak ulayat menimbulkan rasa terima kasih masyarakat hukum adat, sebaliknya rasa tersinggung di kalangan mereka yang rugi karenanya. Penolakan atas hak ulayat memicu perlawanan dari pihak-pihak terkait yang merasa tidak diperlakukan dengan adil.

Tidak dapat dipastikan apakah politisi kabupaten mendapat dukungan positif dari pemerintah pusat di Jakarta dengan mengakui hak ulayat. Sebagian besar pejabat Pemerintah Kabupaten merasa bahwa selama ini pemerintah pusat maupun UUPA cenderung memahami hak ulayat dihapus dan tidak yakin bahwa pendirian mereka ini sudah berubah. Karena itu, memberikan pengakuan atas hak ulayat dapat berakibat negatif terhadap sang pejabat dalam meniti karir.

Klaim-klaim adat atas tanah, sebagaimana hak ulayat, dengan demikian menyajikan suatu ilustrasi yang jelas mengenai beberapa permasalahan yang berkaitan dengan desentralisasi yang dihadapi oleh penduduk, dan peluang-peluang yang diberikannya bagi pemerintahan pusat. Pemerintah pusat menghormati tuntutan masyarakat agar diterbitkannya pengakuan untuk memberlakukan adat, dengan menginstruksikan Pemerintah Kabupaten untuk melakukan penelitian dan pengkajian serta menyelesaikan klaim-klaim hak ulayat. Namun, pejabat-pejabat Pemerintah Kabupaten merasa bahwa pemerintah pusat memanfaatkan desentralisasi sebagai wahana untuk menambah popularitas mereka dengan pura-pura berniat menyelesaikan masalah tersebut. Sementara itu, pemerintah pusat menghindari kemungkinan reaksi-reaksi negatif masyarakat umum dengan mendelegasikan pengambilan keputusan kepada Pemerintah Kabupaten. Dalam

²⁴ Hanya seorang pejabat pemerintah yang benar-benar gigih akan mempertimbangkan kemungkinan adanya pengakuan pemerintah kabupaten terhadap otonomi masyarakat hukum adat atas tanah ulayat (yang tidak mungkin jika dilihat dari sudut pandang hukum). Dari sudut pandang praktis, hal mana sering juga dipraktikkan oleh pejabat-pejabat pemerintah, mungkin saja terjadi suatu komunitas memperoleh pengaruh lokal yang cukup berarti guna mendapatkan keadaan yang hampir memungkinkannya memperoleh otonomi.

pandangan mitra-mitra diskusi saya dari tingkat Pemerintah Kabupaten, jelas bahwa pemerintah pusat menyadari pentingnya nilai-nilai pendapat publik yang mendukung. Sedangkan pada masa pra-desentralisasi, Pemerintah Kabupaten biasanya bersikap menyalahkan pemerintah pusat atas pengambilan keputusan yang tidak bijaksana. Sekarang, pemerintah pusat mengharuskan Pemerintah Kabupaten untuk mengambil keputusan serupa tetapi dengan mengatasnamakan dirinya sendiri dan bukan mengatasnamakan pemerintah pusat.

Kesimpulan

Hasil yang berlawanan dari implementasi Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 di Paser dan Nunukan dapat dilihat sebagai bukti perubahan sikap pemerintah Indonesia terhadap keanekaragaman penduduknya. Beberapa hak ulayat dari masyarakat adat dalam kenyataannya mendapat pengakuan formal sementara kasus-kasus yang lain tidak. Perkembangan ini menggambarkan meningkatnya otonomi pada tingkat pemerintah kabupaten, dan bertambahnya keyakinan para pejabat pemerintah kabupaten. Kerelaan pejabat-pejabat ini, biasanya politisi berkarir, untuk lebih memprioritaskan kepentingan-kepentingan lokal daripada preferensi-preferensi pemerintah pusat, menunjukkan betapa mereka menganggap penting mendapat popularitas dari penduduk setempat. Namun, orang harus bertanya kepentingan lokal siapakah yang dilayani dengan memberikan pengakuan atas hak ulayat, dan dengan cara bagaimana? Tidak dapat disangkal bahwa pengaruh adat sangat kuat di Krayan, namun sangat menarik untuk diperhatikan bahwa hanya hak ulayat masyarakat Dayak Lundayeh yang mendapat pengakuan karena mereka juga merupakan satu-satunya kelompok Dayak di Nunukan dengan representasi politik yang kokoh.

Bahwa kaitan seperti itu sangat penting tampak juga di Paser. Di sini wakil-wakil persekutuan adat yang memproklamkan diri sebagai masyarakat hukum adat mencegah disahkannya suatu Perda yang mengingkari eksistensi hak ulayat di kabupaten, tetapi mereka ternyata lalai untuk memperkenalkan diri kepada komunitas yang mendukung mereka. Orang-orang di Paser yang mungkin saja memenuhi syarat definisi hak ulayat, yaitu warga-warga Gunung Lumut di Paser, tidak mengetahui sama sekali tentang Perda, maupun kenyataan bahwa mereka diwakili. Meskipun demikian, dengan keadaan di atas LSM-LSM memperkuat kerja sama dengan Pemerintah Kabupaten. Adalah suatu paradoks bahwa pemuka-pemuka adat di Gunung Lumut tidak saja menunjukkan kekurangan dari segi reputasi dan pengaruh seperti yang dimiliki rekan-rekan mereka dari Krayan, tetapi juga tidak berkesempatan

mendapatkannya karena tidak ada wakil-wakil pemerintahan formal di Gunung Lumut yang dapat dilawan atau didenda.

Hukum formal, dalam wujud definisi-definisi sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999, dan praktiknya sehari-hari sebagaimana terlaksana di seluruh wilayah Indonesia tidak mudah itu dikombinasikan. Definisi-definisi, betapapun bagus, diramu di dapur sebuah kantor pemerintahan dan karena itu belum tentu mencakup keanekaragaman konsep adat Indonesia secara luas. Meskipun bukan bertujuan demikian, namun definisi-definisi itu mempunyai dampak cukup besar bagi politisi tingkat kabupaten yang harus meneruskan pertimbangan dengan mengacu pada definisi tersebut. Mendapat pengakuan formal atas hak-hak adat memerlukan lebih dari sekadar pengakuan terhadap praktik sehari-hari. Komunitas yang bersangkutan perlu meyakinkan peneliti-peneliti profesional (yang memang benar-benar datang meneliti di lapangan) mengenai otentiknyanya adat setempat. Pemerintah kabupaten perlu dihibahkan agar menjalankan kebijakan tata pemerintahan dengan berpihak kepada masyarakat, dan unsur-unsur luar perlu dicegah agar tidak masuk begitu saja dan menanamkan pengaruhnya selama proses penelitian berlangsung. Dengan begitu, pengakuan memerlukan dukungan politik, paling tidak yang berbasis kekuatan politik. Kemampuan retorik dan ketahanan mental di dalam lingkup perangkat administratif pemerintah kabupaten merupakan prasyarat kualitatif utama. Jika salah satu saja tidak ada, dan justru ini sangat mungkin terjadi di kalangan para penduduk daerah pegunungan yang tidak berpengalaman dalam hal politik tetapi yang berpegang pada adat, maka proses mendapatkan pengakuan formal hampir tidak mungkin terjadi. Terlebih lagi, pengakuan formal dalam bentuk dikeluarkannya Perda sebagaimana ditentukan di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 tidak akan memadai. Berhubung status hukum Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN itu sendiri tidak jelas dan wewenang atas tanah hutan masih dipertanyakan, maka efek nyata bisa jauh dari yang diharapkan.

Ada isu tentang keseimbangan antara hak ulayat sebagai suatu kondisi yang berlaku secara nasional dan sebagai suatu pengecualian secara lokal. Kesimpulan hasil penelitian yang dikemukakan oleh Tim Peneliti telah dikritisi, baik di Paser maupun di Nunukan karena telah memasukkan kaum pendatang sebagai responden. Sedangkan pihak penentang menganggap kritik ini sebagai suatu taktik tidak benar, karena kaum pendatang ini merupakan penduduk Paser dan Nunukan masa kini, seperti komunitas Paser dan Dayak. Dari sudut pandang nasional tanggapan mereka seyogyanya diperhatikan ketika diadakan penelitian tentang status kekinian dari hak ulayat. Merupakan perlu

tanah, dan sebagaimana ditetapkan dalam UUPA, semua tanah harus berfungsi sosial. Namun, memang dapat dimengerti bahwa pernyataan ini mendapat penolakan dari masyarakat lokal. Apakah hak ulayat masih dapat tetap eksis di Indonesia pada masa kini? Mencermati pengumuman Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN mestinya bisa. Data penelitian dari Paser dan Nunukan tidak bertentangan dengan kesimpulan ini, tetapi data itu menunjukkan bahwa harus ditemukan sebuah komunitas yang relatif menunjukkan kesamaan di dalam lingkungan suatu wilayah yang relatif terisolasi dari pembangunan ekonomi dan aspek-aspek umum, sedangkan hubungan kerja sama yang kokoh dengan pemerintah kabupaten dan wakil-wakil rakyat yang terdidik merupakan suatu keuntungan. Kondisi yang diperjuangkan melalui pengakuan tanah adat akan diminati banyak komunitas, tetapi sesungguhnya berapa banyak yang dapat memenuhi persyaratan?

Pada akhirnya, kita harus mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan menolak klaim-klaim hak ulayat. Definisi-definisi yang tercantum dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 menganjurkan suatu komunitas yang mempunyai tanah ulayat agar memanfaatkan tanah adat itu untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Tetapi, kebutuhan hidup sehari-hari bisa diartikan luas. Jelas termasuk di sini ladang-kebun dan pohon buah, tetapi bagaimana mengenai penyediaan kayu dan kayu bakar? Praktik budidaya tradisional di Gunung Lumut mengakibatkan banyak lahan ditinggalkan selama bertahun-tahun, pengolahan lahan apalagi yang mau diharapkan untuk keperluan hidup sehari-hari? Namun, membatasi akses masyarakat adat atas tanah memerlukan suatu perubahan besar di dalam teknik-teknik pertanian, yang agaknya masih merupakan suatu masalah rumit yang tidak mudah diatasi.

Penggunaan hukum adat terkait tanah pada masa kini di Sumba, Nusa Tenggara Timur

Jacqueline Vel dan Stepanus Makambombu

Pendahuluan

Sumba adalah sebuah pulau yang terletak di Indonesia bagian timur yang terkenal karena kekayaan tradisi dan praktik-praktik adat-istiadatnya. Tanah merupakan sumber mata pencaharian utama bagi lebih dari dua per tiga jumlah penduduk pulau ini. Kehilangan akses kebun dan sawah-ladang merupakan masalah yang cukup rumit bagi penduduk Sumba. Sengketa-sengketa tanah telah berlangsung cukup lama dan sering, antara tetangga maupun antarkomunitas berdekatan. Namun, berbagai perkembangan mutakhir menyebabkan meningkatnya persaingan menyangkut pengadaan atau penggunaan tanah. Beberapa situasi telah mengubah hakikat sengketa tanah dan cara-cara penyelesaiannya. Pertama, perusahaan-perusahaan agribisnis telah memasuki daerah itu dengan maksud untuk pengadaan tanah, khususnya tanah yang tidak diolah/dikerjakan dalam jumlah ribuan hektar agar dapat dikonversikan menjadi perkebunan. Kedua, perkembangan administratif pemerintahan akhir-akhir ini, khususnya dengan pemekaran dua kabupaten baru di Sumba dalam kerangka desentralisasi, telah mendorong perkembangan pasar tanah lokal. Di sekeliling pusat-pusat administrasi pemerintahan, permintaan akan tanah melonjak untuk keperluan pembangunan perumahan dan perkantoran. Pegawai negeri/pejabat pemerintah termasuk para petani-petani. Tidak hanya untuk perumahan tetapi juga agar bisa menanam padi di atas lahan mereka sendiri, atau sebagai investasi sekaligus berspekulasi tentang prospek perkembangan di masa mendatang.

Apakah hukum adat masyarakat tradisional mampu menjamin perlindungan bagi anggota-anggota termiskin komunitas-komunitas mereka terhadap kekuatan dan ancaman perubahan agraris ini? Tulisan ini bertujuan membahas permasalahan tersebut dengan menganalisis: bagaimana hukum adat menyangkut tanah di Sumba