

**PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM
TERHADAP HAK ULAYAT ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT
DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH DI DESA COLOL KECAMATAN
POCORANAKA TIMUR KABUPATEN MANGGARAI TIMUR (STUDI KASUS)**

Intisari

Pada Tahun 2003, Pemerintah Kabupaten Manggarai melakukan tindakan yang tidak mengakui dan memberikan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat di Desa Colol, Kecamatan Poco Ranaka Timur, Kabupaten Manggarai Timur (sebelum pemekaran).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis bagaimanakah keberadaan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat di Desa Colol, serta bagaimanakah pengakuan dan perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat dalam rangka otonomi daerah. Data diperoleh dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan melalui studi kepustakaan dan wawancara, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan yuridis empiris/sosiologis dan metode berpikir secara induktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak ulayat atas tanah masih diakui, dikelola dan dikuasai bersama oleh masyarakat melalui sistem kepemimpinan dalam suatu kelembagaan adat. Dalam rangka otonomi daerah, sejauh ini belum ada Peraturan Daerah yang secara khusus memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat. Hal tersebut berimplikasi pada tidak adanya pengakuan, jaminan perlindungan serta kepastian hukum pemanfaatan dan pengelolaan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat setempat.

Kata Kunci : Pengakuan dan perlindungan hukum hak ulayat, otonomi daerah

Pendahuluan

Ketentuan pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber daya alam di Indonesia, sangat terkait dengan ketentuan Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menentukan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat 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”.

Ketentuan tersebut memberikan posisi konstitusional bagi masyarakat hukum adat dalam hubungannya dengan negara dan landasan konstitusional bagi penyelenggara negara, bagaimana seharusnya masyarakat hukum adat diperlakukan, serta mandat konstitusi yang harus ditaati oleh penyelenggara negara, untuk mengatur pengakuan dan penghormatan atas keberadaan masyarakat hukum adat dalam suatu bentuk undang-undang.

Tanah mempunyai fungsi penting dalam kehidupan manusia. menyadari hal itu, maka perlu adanya campur tangan negara untuk turut mengaturnya. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menentukan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Pasal ini secara jelas mengatur hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara, dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyatnya.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan pasal tersebut, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 1 ayat (1) UUPA menentukan bahwa “seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Berdasarkan ketentuan tersebut, tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama dari Bangsa Indonesia dan bersifat abadi, yaitu seperti hak ulayat pada masyarakat hukum adat. Selanjutnya bagian-bagian dari tanah hak bersama tersebut dapat diberikan kepada orang dan badan hukum tertentu (Arie S.Hutagalung dan Markus Gunawan, 2009:22).

Berpangkal pada pendirian UUPA, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, Pasal 2 ayat (2) UUPA memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, untuk tingkatan tertinggi diberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Kewenangan negara tersebut dilakukan oleh organ-organ penyelenggara negara yaitu badan-badan pemerintahan dari pusat sampai ke daerah, sedangkan sifat dan kewenangannya adalah bersifat publik semata.

Selanjutnya, Pasal 2 ayat (4) UUPA menentukan bahwa “hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah”. Ketentuan tersebut berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemberian kewenangan yang dimaksud merupakan upaya untuk memajukan kesejahteraan rakyat di daerah yang bersangkutan.

Meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan, menjadikan isu tentang eksistensi hak ulayat perlu mendapat pemikiran yang proporsional. Maria Sumardjono (2007:54), menentukan dua pandangan atau sikap mengenai isu tersebut, yakni di satu pihak terdapat kekhawatiran bahwa hak ulayat yang semula sudah tidak ada kemudian dinyatakan hidup lagi, dan di pihak lain, ada kekhawatiran bahwa dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah, akan semakin mendesak hak ulayat yang keberadaanya dijamin UUPA.

Pasal 3 UUPA menentukan bahwa “dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Jelaslah bahwa hak ulayat itu diakui dengan pembatasan tertentu, yakni mengenai eksistensinya dan pelaksanaanya.

Menurut Maria Sumardjono (2007:55), secara teknis yuridis, hak ulayat merupakan hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan untuk mengurus dan mengatur tanah dan isinya, dengan daya laku ke dalam dan ke luar masyarakat hukum adat itu. Sifat yang khas tersebut, seperti tidak dapat dipindahtanggankan atau bersifat kembang kempis, menjadikan hak ulayat sebagai hak yang istimewa.

Setelah berjalan lebih kurang 39 tahun umur UUPA, belum pernah ada peraturan perundang-undangan yang mengimplementasikan pengakuan tersebut, serta tidak ada satu pun peraturan yang secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat. Oleh karena itu, selama hampir empat dekade tanah hak ulayat selalu menjadi korban kebijakan politik pertumbuhan ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah orde baru.

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 telah membawa perubahan yang besar dalam bidang hukum dan politik di Indonesia. Sistem pemerintahan yang sentralistik digugat dan diubah dengan pendekatan desentralistik. Menanggapi hal tersebut, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan bahwa “kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”.

Ketentuan tersebut, berimplikasi kepada perubahan yang sangat mendasar terhadap urusan di bidang pertanahan khususnya berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah. Mengingat sebagaimana yang sudah ditentukan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA, maka ketentuan tersebut dapat diselaraskan dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menentukan bahwa “bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja”. Dengan demikian, daerah kabupaten/kota harus diberi peluang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya di bidang bertanahan, termasuk di dalamnya untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat.

Setelah sekian lama ditunggu, akhirnya pemerintah menentukan sikap berkenaan dengan pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat yang diamanatkan oleh Pasal 3 UUPA. Berbagai kasus tentang tanah ulayat yang timbul dalam skala regional maupun nasional, tidak pernah akan memperoleh penyelesaian secara tuntas tanpa adanya kriteria obyektif yang diperlukan sebagai tolak ukur penentu keberadaan hak ulayat.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dimaksudkan sebagai pedoman bagi daerah, yaitu daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat atas tanah yang masih ada di daerah bersangkutan (Maria Sumardjono, 2007:68).

Pasal 2 ayat (2) PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 menentukan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Kriteria dan penentuan masih ada atau tidak adanya hak ulayat terdiri dari tiga unsur, yakni adanya masyarakat hukum adat, adanya hak ulayat, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu. Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.

Dengan demikian, efektivitas peraturan tentang pengakuan hak ulayat tergantung pada inisiatif pemerintah daerah untuk melakukan penelitian sebagai dasar penentuan keberadaan hak ulayat di daerah bersangkutan, dengan mengikutsertakan pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga hasil yang diperoleh terjamin obyektivitasnya. Mengingat bahwa kebijakan pertanahan tersebut bersifat pedoman, dan hak ulayat masing-masing daerah mempunyai sifat dan karakteristiknya yang khas, maka pelaksanaan kebijakan hak ulayat tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan daerah masing-masing daerah, dengan mempertimbangkan unsur-unsur lokal dan budaya yang ada dan hidup dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Peraturan menteri tersebut memberikan porsi yang sangat besar kepada pemerintah daerah sebagai daerah otonom, sehingga tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan lini pertama untuk melindungi hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat. Melalui pendelegasian kewenangan yang ada, banyak harapan yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam mengelola tanah yang lebih efektif dan efisien serta menyeimbangkan dimensi tanah yang berfungsi ekonomi dan sosial, sehingga dapat merencanakan penataan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang lebih baik.

Dalam rangka memperjelas kewenangan kabupaten/kota dan propinsi di bidang pertanahan, maka dikeluarkan pula Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Pasal 2 ayat (1) menentukan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, dan ayat (2) menentukan bahwa ada sembilan kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, salah satunya adalah penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat.

Hal tersebut diperkuat lagi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 2 ayat (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Ketentuan tersebut merupakan penjabaran dari ketentuan dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945. Hal ini penting, karena kedudukan konstitusi sebagai landasan hukum tertinggi bagi segenap peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga bila terdapat perundang-undangan yang justru mengingkari hak-hak masyarakat hukum adat, adalah menjadi jelas bahwa hukum tersebut layak untuk dibatalkan. Pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat tersebut harus tetap dalam kerangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menentukan bahwa “pelayanan pertanahan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota”. Selanjutnya, Pasal 14 ayat (2) menentukan bahwa “urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan”.

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, pemerintah daerah yaitu kabupaten/kota dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya dengan kewenangan yang berkaitan dengan pelayanan di bidang pertanahan, memberikan peluang yang sangat terbuka ke arah pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat. Undang-undang tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 menentukan bahwa tugas pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penetapan tanah ulayat yaitu melalui pembentukan panitia peneliti, penelitian dan kompilasi hasil penelitian, pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat, pengusulan rancangan

peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat dan penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat. Berdasarkan kewenangan tersebut, dan sesuai dengan ketentuan yang sudah dikemukakan sebelumnya, maka sudah selayaknya negara menghormati, mengakui serta melindungi hak ulayat masyarakat hukum adat, dengan tidak mengabaikan kepentingan nasional yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang sudah ada, harus dijadikan dasar dan pedoman bagi daerah dalam memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat di daerahnya.

Pada tataran empiris, keadaan tersebut tidak membuat kehidupan masyarakat hukum adat menjadi lebih baik, bahkan keadaannya semakin memprihatinkan. Berbagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan orientasi pertumbuhan ekonomi dan modernisasi yang tidak mengakui, menghormati dan melindungi hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah, serta cenderung memberikan hak-hak yang lebih kepada pemilik modal dan pihak-pihak yang mempunyai akses terhadap kekuasaan, jelas berakibat pada terjadinya konflik dan sengketa pertanahan yang massif, multidimensi, berdampak luas, bahkan tidak jarang menimbulkan korban jiwa. Hal tersebut seperti konflik yang pernah terjadi di Desa Colol, Kecamatan Poco Ranaka Timur Kabupaten Manggarai Timur NTT. Konflik yang berpusuk pada tanggal 10 Maret 2004, telah menyebabkan 4 (empat) orang warga masyarakat hukum adat Colol tewas ditembak polisi, karena memprotes penahanan warga mereka yang dituduh merambah kawasan hutan negara.

Dalam rangka penertiban dan pengamanan hutan negara, pada Tahun 2003, Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai (sebelum pemekaran) melakukan operasi berupa pembabatan tanaman kopi masyarakat hukum adat di Desa Colol, yang telah dikelola puluhan tahun bahkan sudah dibudidayakan sejak Pemerintahan Hindia Belanda di atas tanah yang merupakan hak ulayat masyarakat hukum adat. Masyarakat dipaksa untuk meninggalkan lahan pertanian yang merupakan warisan adat, tanpa diakomodasi kepentingannya sesuai hukum adat atau kearifan tradisional, dicampakan begitu saja tanpa kompensasi serta dikriminalisasi sebagai perusak dan perambah hutan. Hal tersebut dikarenakan pemerintah daerah menganggap bahwa kawasan produktif yang dikelola oleh masyarakat tersebut, berada di areal hutan negara negara yang mempunyai fungsi pokok sebagai hutan konservasi.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai dengan melakukan pembabatan tanaman kopi masyarakat hukum adat Colol, disinyalir untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yaitu dalam rangka penertiban dan pengamanan hutan negara (Kertas Posisi Tim Advokasi untuk Rakyat

Manggarai, 2004:4). Tentu saja kebijakan tersebut merupakan sesuatu yang ironis dengan melakukan pembabatan tanaman kopi yang secara turun temurun telah dibudidayakan oleh masyarakat setempat.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menganut persepsi yang berbeda tentang hak ulayat. Jika dalam konsepsi hukum pertanahan, dikenal 3 (tiga) entitas berkenaan dengan status tanah, yakni tanah negara, tanah hak dan tanah ulayat. Hak ulayat disikapi sebagai hak yang bersangkutan dengan tanah plus segala isinya (termasuk hutan), maka dalam konsepsi hukum kehutanan, status hutan hanya dibagi menjadi 2 (dua) yakni hutan negara dan hutan hak, dengan perkataan lain, hutan adat dimasukkan dalam kategori hutan negara. Menurut Hatta (2005:11), Undang-Undang Kehutanan tidak mengakui eksistensi hak ulayat. Sudah barang tentu perbedaan persepsi tersebut dapat menimbulkan permasalahan dalam praktik.

Perbedaan persepsi tersebut kemudian mendapat titik temu yaitu melalui pengujian Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, terhadap UUD 1945. Pengujian tersebut, melahirkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013. Salah satu pasal yang diuji yaitu Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 yang menentukan bahwa “hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”. Dalam Amar Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, menentukan bahwa, kata “negara” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga rumusan pasal 1 angka 6 menjadi: *“hutan adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat”*. Dengan demikian, hutan adat bukan lagi hutan negara. Hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan hak dibedakan antara hutan adat (hak ulayat) dan hutan perseorangan/badan hukum.

Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara. Penguasaan negara terhadap hutan, tidak berarti bahwa negara/pemerintah melegalkan segala tindakan sebagaimana yang pernah terjadi di Desa Colol, yaitu dengan melakukan pembabatan tanaman kopi masyarakat hukum adat. Hal tersebut merupakan langkah mundur karena telah membunuh masyarakat secara sistematis, yang tampak dari kebijakan tersebut justru sebuah potret buram dari kebijakan yang tidak memihak kepada kepentingan rakyat. Kerugian dan penderitaan terus menyelimuti masyarakat, sekalipun

potensi untuk melakukan perlawanan dan perjuangan untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan hukum masih besar.

Rumusan Masalah

1. Bagaimakah keberadaan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat di Desa Colol Kecamatan Poco Ranaka Timur Kabupaten Manggarai Timur?
2. Bagaimanakah pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat di Desa Colol, Kecamatan Poco Ranaka Timur, Kabupaten Manggarai Timur oleh Pemerintah Daerah setempat dalam rangka otonomi daerah?.

Metodologi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, dan didukung dengan penelitian hukum normatif. Sumber data terdiri dari data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang obyek yang diteliti, dan data sekunder yang berupa bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Data yang diperoleh dari penelitian (data primer dan data sekunder), dikumpulkan, disistematisasi dan dianalisis secara kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis empiris/sosiologis. Selanjutnya metode berpikir yang digunakan dalam menganalisis data tersebut adalah metode berpikir secara induktif.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Colol

Apabila setiap masyarakat hukum adat ditelaah secara seksama maka masing-masing mempunyai bentuk dan susunannya. Adapun susunan masyarakat hukum adat Colol dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) *Beo/Gendang* (kampung adat), merupakan bentuk wilayah tertinggi, final dan paling komprehensif, sehingga hampir semua masyarakat hukum adat (*ro'eng*) saling terkait dan ketergantungan satu sama lain dalam suatu beo/gendang, bahkan dengan masyarakat hukum adat (*ro'eng*) di beo/gendang lain.
- 2) *Panga*, merupakan susunan masyarakat hukum adat yang menjadi bagian dari beo/gendang dan sekaligus menggambarkan ikatan masyarakat berdasarkan satu garis

keturunan (*ca empo*) yang terealisasi dalam suatu *panga/banca* (suku), dan dalam suatu beo/gendang Colol sendiri, terdapat beberapa panga/suku.

- 3) *Kilo*, merupakan susunan masyarakat hukum adat yang menjadi unsur dari panga dan sekaligus menggambarkan ikatan garis keturunan yang terapat/terdekat.

Susunan masyarakat hukum adat tersebut, merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam suatu Beo/Gendang Colol, walaupun pada kenyataannya Beo/Gendang Colol sudah dimekarkan menjadi 4 (empat) beo/gendang baru, namun masih tetap berhubungan dengan gendang pusat atau gendang induknya karena ada ikatan garis keturunan yang sama dan kepentingan yang sama. Dengan kekhasan tersebut, suatu masyarakat hukum adat yang terdiri dari beberapa *beo/gendang* yang letaknya berdekatan atau berjauhan di dalam suatu wilayah tertentu, bergabung menjadi suatu persekutuan hukum. Persekutuan tersebut oleh Ter Haar dalam Soepomo (1967:46), disebut sebagai persekutuan kampung (*dorpsgemeenschap*).

Menurut Soepomo dalam Soerjono Soekanto dan Soleman B.Taneko (1983:95), masyarakat hukum adat dapat dibagi atas 2 (dua) golongan menurut dasar susunannya, yaitu berdasarkan pertalian suatu keturunan (*genealogis*) dan yang berdasarkan lingkungan, wilayah atau daerah (*teritorial*); dan susunan yang didasarkan pada kedua dasar tersebut di atas (campuran) yaitu *genealogis-teritorial* atau sebaliknya. Masyarakat hukum adat yang berstruktur *genealogis* adalah masyarakat hukum adat yang anggotanya merasa terikat dalam suatu ketertiban dan kepercayaan bahwa mereka berasal dari satu keturunan yang sama. Masyarakat hukum adat yang berstruktur *teritorial* adalah masyarakat hukum adat yang anggotanya merasa bersatu dan karenanya merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, sehingga terasa ada ikatan antara mereka dengan tanah tempat tinggalnya. Landasan yang mempersatukan anggota masyarakat ini adalah ikatan antara orang yang menjadi anggota masyarakat hukum adat itu dengan tanah yang didiami secara turun-temurun dan ikatan tersebut menjadi inti dari asas teritorial.

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Soepomo, maka dasar susunan masyarakat hukum adat Colol yaitu baik karena faktor genealogis maupun teritorial. Konsekuensi dari dasar susunan masyarakat hukum adat genealogis, terbukti dari adanya syarat untuk menjadi Tua Golo (kepala adat), yaitu harus merupakan keturunan laki-laki tertua dari suku/klan (*panga/banca*) asli Colol, yaitu Suku/Banca Colol. Dalam suatu beo/gendang terdiri dari berbagai panga/banca (suku), maka keberagaman tersebut menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat tersebut tersusun oleh faktor teritorial selain karena faktor genealogis.

Faktor teritorial pada umumnya terbentuk karena ikatan perkawinan dan adanya persyaratan tertentu yaitu “*kapu manuk, lele tuak*” bagi anggota di luar masyarakat hukum adat untuk memiliki atau mengelola wilayah di dalam wilayah masyarakat hukum adat. Apabila diterima, orang luar tersebut, juga berkewajiban untuk mentaati dan mematuhi aturan-aturan hukum adat yang berlaku termasuk kewajiban-kewajiban dalam ritual adat yang dilaksanakan.

Masyarakat hukum adat dalam Ketentuan Umum PMNA/KBPN No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, diartikan sebagai sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal atau pun atas dasar keturunan. Selanjutnya Kusumadi Pujosewojo dalam Maria Soemardjono (2007:56), mengemukakan ciri pokok dari masyarakat hukum adat yaitu merupakan suatu kelompok manusia, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perseorangan, mempunyai batas wilayah tertentu dan mempunyai kewenangan tertentu. Dengan demikian, masyarakat hukum adat Colol adalah masyarakat yang sesuai dengan pengertian dan ciri pokok sebagaimana yang dimaksud.

Adapun struktur kelembagaan serta fungsi dan wewenang pimpinan adat masyarakat hukum adat Colol yaitu meliputi pimpinan adat yang secara hierarki terdiri dari Tua Golo yaitu kepala kampung (*beo/gendang*) yang memimpin dan memiliki kuasa, otoritas dan wewenang untuk mengatur *beo/gendang* secara keseluruhan, serta menangani berbagai urusan adat termasuk tanah, di wilayah masyarakat hukum adat Colol. Tua Golo kemudian menyerahkan kekuasaannya dan wewenang untuk membagi serta mengurus tanah kepada orang kepercayaan yang disebut Tua Teno. Dalam membuka tanah yang akan dikelola, Tua Teno harus meminta izin Tua Golo terlebih dahulu, karena Tua Golo lah yang memimpin dan memiliki kuasa, otoritas dan wewenang untuk mengatur tanah dan segala isinya. Dengan demikian, Tua Teno merupakan subordinat dari Tua Golo. Otoritas khusus yang dimiliki oleh Tua Teno tersebut, merupakan fungsi dan wewenang yang begitu penting dalam mengurus berbagai hal yang berhubungan dengan tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat, sehingga Tua Teno mutlak untuk hadir dalam setiap musyawarah penting, serta menjadi saksi dalam setiap sengketa atau konflik yang berkaitan dengan tanah.

Relasi antara Tua Golo dengan Tua Teno bersifat subordinatif dan koordinatif. Relasi yang bersifat subordinatif terjadi karena struktur sosial masyarakat Manggarai secara keseluruhan menempatkan salah satu elit pada posisi sosial di atas dari yang lain.

Tua Golo memiliki posisi yang penting dibanding Tua Teno, karena Tua Golo adalah kepala kampung yang menentukan posisi Tua Teno sebagai orang yang mengurus atau membagi tanah. Implikasi dari model relasi seperti ini adalah tua teno harus meminta persetujuan tua golo dalam setiap kegiatan yang berhubungan dengan akitivitas adat berkaitan dengan tanah. Sementara relasi yang bersifat koordinatif terjadi ketika Tua Golo dan Tua Teno duduk bersama dalam satu forum adat (Lasarus Jemahat, 2011:81).

Selain Tua Golo dan Tua Teno, dalam struktur kelembagaan adat juga dikenal adanya Tua Panga dan Tua Kilo. Tua Panga mempunyai fungsi untuk memimpin warga *panga/banca* (suku/klan), sedangkan Tua Kilo merupakan pemimpin keluarga yang terdiri dari beberapa kepala keluarga yang memiliki hubungan darah yang sangat dekat (satu nenek/kakek). Jumlah Tua Panga tergantung dari banyaknya *panga/banca* yang ada, sedangkan banyaknya Tua Kilo, tergantung dari banyaknya keluarga besar dalam suatu *panga/banca*.

Wewenang Tua Panga yaitu menyelesaikan sengketa di kalangan anggota *panga/banca* yang belum dapat diselesaikan oleh Tua Kilo, menyalurkan aspirasi/kepentingan anggota *panga* ke tingkat lebih atas yaitu Tua Golo, menyampaikan perintah-perintah dari Tua Golo kepada anggotanya, serta menyaksikan dan mengatur hubungan dan perbuatan hukum berkenaan dengan harta bersama termasuk tanah serta harta benda lainnya yang bersifat religius-magis. Wewenang dari Tua Kilo yaitu sama seperti wewenang yang dimiliki oleh Tua Panga tetapi hanya berlaku dalam lingkungan kilo saja. Kendatipun Tua Panga dan Tua Kilo tidak memiliki struktur khusus atau tidak memiliki staf seperti Tua Golo, namun dalam permusyawaratan pada setiap tingkatan persekutuan selalu melibatkan seluruh pimpinan adat sebagai unsur pimpinan. Tua Golo adalah kepala rakyat dan bapak masyarakat, sehingga Tua Golo mengetuai masyarakat sebagai suatu keluarga yang besar.

Memahami kewenangan dan bidang-bidang kewenangan yang ditangani pimpinan adat, terlihat bahwa tidak dibedakan secara tegas kewenangan di bidang hukum publik dan di bidang hukum perdata. Hal tersebut disebabkan oleh kehidupan masyarakat hukum adat Colol yang tidak mengenal perbedaan antara konsep hukum perdata dan hukum publik, dan mengingat lembaga adat tersebut tidak terlalu rumit, maka tidak ada perangkat-perangkat sistem yang rumit dengan jumlah aparat pemerintahan seperti halnya dalam suatu negara seperti Indonesia.

Keberadaan Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Colol

Dari hasil penelitian yang dilakukan, para leluhur masyarakat hukum adat Colol telah mengenal dan menata wilayahnya dengan baik dan membagi wilayah kekuasaan berdasarkan 2 (dua) jenis dan unsur-unsurnya yaitu:

1) *Beo/Gendang* (kampung adat)

Beo adalah kampung, sedangkan *gendang* adalah alat musik tradisional. Dalam sebuah *beo* selalu terdapat unsur-unsur yang melengkapi eksistensi *beo*, yaitu:

- a) *Mbaru Gendang* (rumah adat); merupakan lambang persatuan masyarakat hukum adat.
- b) *Ro'eng*; yaitu warga masyarakat hukum adat dalam teritorial kekuasaan hukum adat, atau sering dikenal dengan ungkapan *pang olo ngaung musi, wan koe etan Tua*.
- c) *Natas* (halaman kampung); merupakan halaman yang sering digunakan untuk bermain dan menyelenggarakan upacara-upacara adat. Di tengah *natas*, terdapat *compang* (mesbah persembahan yang terbuat dari batu dan ditanami pohon tertentu yang sering disebut *pu'u ruteng* di sekitarnya).
- d) *Wae teku* (sumber air).
- e) *Salang lako* (jalan penghubung antara *beo*).

2) *Lingko*; adalah wilayah yang menjadi wilayah kelola untuk menunjang kelangsungan hidup dan kehidupan masyarakat hukum adat Colol. Menyebut *lingko* di wilayah masyarakat hukum adat Colol, biasanya diikuti dengan penamaan terhadap *lingko* tersebut. *Mangan lingko mangan mose* (ada *lingko* maka ada kehidupan). *Lingko* terdiri dari:

- a) *Uma*; adalah perkebunan masyarakat.
- b) *Satar*; adalah padang rumput yang digunakan untuk pengembalaan ternak.
- c) *Pong*; adalah wilayah hutan yang berukuran kecil. Mengingat masyarakat hukum adat Colol tidak mengenal ukuran luas wilayah dengan standar ukuran yang dikenal secara modern, maka ukuran luas wilayah *pong* sangat bervariasi. Pada umumnya wilayah tersebut berukuran 500 m² dan sangat disakralkan oleh masyarakat, karena di wilayah tersebut terdapat sumber air untuk kebutuhan hidup masyarakat setempat. Letak *pong* biasanya berada di dekat perkampungan masyarakat. *Pong* merupakan kawasan tangkapan hujan yang potensial dan kawasan konservasi air yang sangat penting (Eman J.Embu 2004:45). Pada setiap musim kemarau, di wilayah tersebut sering dilakukan upacara adat yaitu *barong*

wae (upacara adat yang dilakukan dengan membawa sesajian di *pong*, untuk meminta kepada penunggu agar sumber air tidak berhenti mengalir). Wilayah *pong* bisa dikelola yaitu hanya sebatas air, untuk kelangsungan hidup maupun untuk irigasi.

- d) *Puar*; adalah hutan, merupakan potensi alam yang banyak menyimpan sumber daya yaitu berupa air, berbagai jenis pohon, jenis hewan, udara dan lain sebagainya. Hal tersebut menjadi alasan bagi masyarakat untuk menjaga dan melestarikan hutan, selain adanya pandangan terhadap hutan sebagai tempat yang sakral dan diyakini terdapat penghuni atau penjaga, seperti halnya di wilayah *pong*. Luas wilayah *puar* (hutan) yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat Colol, dapat ditelusuri dari batas-batas alam berupa gunung serta batas terluar dari *lingko/uma*..

Hutan mempunyai peranan penting untuk kelangsungan hidup dan kehidupan masyarakat setempat mengingat bahwa sejak dahulu kala selain semak belukar, hutan (*puar*) juga merupakan sumber masyarakat untuk membuka tanah/lahan garapan yang akan dikelola menjadi *lingko/uma* atau perkebunan masyarakat. Relasi antara masyarakat hukum adat dengan *puar* tidak semata-mata fungsional, tetapi hutan dipandang sebagai tempat tinggal makhluk-makhluk adikodrati, yang menjaga dan melindungi hutan. Hutan tidak ada dengan sendirinya melainkan mempunyai pencipta dan pemiliknya yaitu *Mori Kraeng*, yang merupakan sebutan bagi Wujud Tertinggi, Pencipta atau Tuhan (Eman J.Embu 2004:33).

Selanjutnya Kepala Adat Colol mengatakan bahwa wilayah *puar* (hutan) yang berada dalam wilayah kekuasaannya sudah mulai menipis. Hal tersebut dikarenakan pembukaan hutan untuk dikelola menjadi *lingko* oleh masyarakat secara perseorangan, tanpa didukung oleh luas wilayah hutan yang ada, maka sisa hutan yang ada akan dijaga dan diberikan perlindungan oleh kepala adat serta menghentikan dan melarang pembukaan hutan untuk dijadikan *lingko-lingko* baru.

Larangan tersebut tersirat dalam ungkapan “*neka pokas puar jaga moras kaka*” yang berarti bahwa adanya larangan untuk tidak menebang atau merusak hutan, karena dengan merusak hutan maka dapat menghilangkan segala jenis kehidupan di dalamnya. Hal tersebut menunjukkan adanya upaya untuk menjaga keharmonisan dengan lingkungan melalui norma hukum adat yang dijadikan dasar pertimbangan untuk dipatuhi yaitu *Rantang tae wae, rantang nggaut haju*, artinya

kemarahan lingkungan yang secara simbolis dalam *tae wae* (reaksi negatif air) dan *nggaut haju* (reaksi negatif pepohonan).

Berdasarkan pembagian wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat tersebut di atas, *beo/gendang*, *roeng*, *lingko* serta unsur lainnya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Keutuhan unsur-unsur tersebut tergambar dalam ungkapan yang memiliki landasan filosofis “*gendang one lingo peang*”. *Gendang*: rumah adat tetapi secara umum juga berarti kampung, *lingko*: wilayah yang digunakan untuk perkebunan, serta kegiatan lain demi menunjang kehidupan masyarakat. *Gendang one lingo peang* menjelaskan makna menyatunya antara masyarakat hukum adat dengan tanah dalam wilayah kekuasaannya.

Simbol atau tanda batas wilayah kekuasaan yaitu berupa batas alam (gunung, hutan/pohon, batu, sungai/kali) dan batas yang dibuat (batu yang sengaja ditanam), pohon yang sengaja ditanam (*haju nao*), tempat yang merupakan kampung lama atau bekas perkampungan, serta dapat ditelusuri dari batas luar dari *lingko* yang terluar dari suatu wilayah. Alasan yang dikemukakan untuk memilih menggunakan simbol atau tanda-tanda batas tersebut yaitu lebih kepada pertimbangan praktis selain karena diyakini bahwa pohon tertentu (*haju nao*) mempunyai muatan religius dan dapat mencegah terjadinya konflik.

Tanah memiliki arti penting bagi kehidupan manusia pada umumnya dan tentunya juga bagi masyarakat hukum adat Colol, karena tidak hanya terbatas pada nilai ekonomis, nilai sosial (faktor pemersatu persekutuan) semata, tetapi juga mengandung nilai religius magis, hal tersebut terlihat dalam ungkapan “*eta mai morin*” yang merupakan ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat Colol pada umumnya sering dikenal dengan istilah “*lingko*”. Di dalam *lingko* tersebutlah masyarakat bersandar untuk menunjang dan melanjutkan kehidupannya dengan bertani/berkebun. Tanpa ada *lingko* maka masyarakat tidak akan hidup (*mangan lingko mangan mose*), hal tersebut sesuai dengan filosofi masyarakat hukum adat Colol maupun Manggarai pada umumnya yaitu “*gendang one lingo peang*” yang mempunyai makna menyatunya masyarakat hukum adat dengan tanah sebagaimana yang sudah dipaparkan sebelumnya.

Macam-macam hak atas tanah yang dikenal pada masyarakat hukum adat Colol adalah hak atas tanah *lingko* (hak ulayat atas tanah) dan hak perorangan. Hak ulayat atau dalam kepustakaan hukum adat disebut *beschikkingsrecht*, yang berarti hak untuk menguasai tanah (Ida Nurlinda,2009:69). Selanjutnya Iman Sudiyat dalam Ida Nurlinda

(2009:69), memberi istilah hak purba atas *beschikkingsrecht*, dengan pengertian bahwa hak purba adalah hak yang dipunyai oleh suatu suku/clan/gens/stam, sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa (masyarakat hukum adat) saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, menentukan bahwa “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”.

Berdasarkan pengertian hak ulayat menurut pakar hukum adat dan ketentuan tersebut, maka pada masyarakat hukum adat Colol, salah satu lingkup hak ulayat adalah tanah ulayat (*lingko*), bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat Colol. Hak ulayat dikelola oleh masyarakat hukum adat (*ro'eng*), yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya (*adak*) sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Selain mengenal adanya hak ulayat (*lingo*), masyarakat hukum adat Colol juga mengenal adanya hak perorangan yang tunduk kepada hak ulayat. Masyarakat hukum adat Colol, hanya mengenal beberapa jenis hak perorangan, yaitu hak milik (*decuk/dempul wuku tela toni*), hak pakai/garap (*celong pake*) dan hak menikmati hasil. Hak milik (*decuk/dempul wuku tela toni*) adalah hak untuk menguasai dan menggunakan tanah secara turun temurun untuk kelangsungan hidup dan kehidupan dengan memperhatikan tujuan penggunaannya (untuk tanaman berumur panjang atau pendek), dengan tetap mengindahkan kepentingan hak ulayat masyarakat hukum adat serta kepentingan hak-hak anggota masyarakat hukum adat lainnya.

Mekanisme Penyelesaiannya Sengketa/Konflik Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat

Penyelesaian sengketa/konflik horizontal

Mekanisme penyelesaian sengketa/konflik berkaitan dengan *lingko* pada masyarakat hukum adat Colol, yaitu melalui lembaga penyelesaian sengketa berbentuk

forum penyelesaian sengketa (*lonto leok*) yang dipimpin oleh Tua Teno dengan anggota-anggotanya terdiri dari Tua Golo, Tua Panga, Tua Kilo serta utusan-utusan lain yang memiliki kecakapan (*nganceng curup agu nganceng nggale*). *Nganceng* (bisa), *curup* (bicara), *agu* (dan), *nggale* (memilih), maka dari istilah tersebut mengandung makna bahwa orang yang menjadi utusan tersebut bukan sekedar orang yang pandai bicara tetapi didukung oleh kemampuan memecahkan sengketa dan tingkat pemahamannya terhadap hukum adat setempat serta mempunyai kejujuran. Keberadaan utusan-utusan tersebut adalah untuk menjamin tingkat representasi dan menghindari sikap memihak dari forum penyelesaian sengketa.

Selain utusan-utusan tersebut di atas, unsur lain yang menjadi anggota dalam forum *lonto leok* yaitu orang yang dikenal dalam masyarakat atau orang yang terpandang dalam arti kejujuran, kebijaksanaan, tanggung jawabnya dan reputasinya yang tidak tercela. Terpenuhinya persyaratan ini, membuat seseorang tersebut menjadi tokoh yang diterima oleh para pihak. Tokoh tersebut biasanya dari unsur pemerintah yaitu kepala desa, yang berfungsi untuk mengawasi, mengarahkan dan turut serta mendorong pengembangan substansi norma hukum adat yang fungsional menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Kepala Desa Colol (Marselinus Subadir), bahwa setiap kali ada konflik/sengketa yang diselesaikan oleh otoritas adat, baik sengketa tanah maupun sengketa lainnya, kepala desa setempat selalu diundang selain untuk menjalankan fungsinya juga seringkali dijadikan saksi apabila terjadi konflik/sengketa tanah hak ulayat (*lingko*) yang berkelanjutan di kemudian hari.

Forum *lonto leok* merupakan implementasi dari musyawarah dan mufakat (*bantang cama reje lele*), sehingga memuat kewajiban bagi para fungsionaris adat untuk menyelesaikan sengketa dalam lingkungannya. Penyelesaian dilakukan dengan pertukaran pendapat, pandangan, perasaan, atau penilaian antara fungsionaris adat dan semua yang terlibat dalam forum, sampai pada suatu keadaan masing-masing anggota merasakan bahwa pikiran dan perasaannya telah menjadi bagian dari kehendak bersama. Pertukaran pendapat (*cica lonto leok*) bukanlah suatu perdebatan, tetapi merupakan suatu usaha mencari penyelesaian untuk menuju pada pembentukan putusan bersama, dan walaupun terjadi perbedaan pendapat, kata putus akhir ada pada Tua Teno dengan tetap memperhatikan pendapat forum yang berkembang.

Sehubungan dengan itu, M.Koesnoe (1979:49), menyatakan bahwa masing-masing pihak yang bersengketa dipandang sebagai bagian yang tak terpisahkan, baik satu

sama lain maupun masyarakatnya dan lingkungannya, demikian pula diperhitungkan segala apa yang ada pada masing-masing seperti perasaan-perasaannya, kepentingan-kepentingannya, dan integrasinya sebagai orang dalam masyarakat. Ajaran musyawarah sebagai salah satu asas kerja di dalam menyelesaikan perkara-perkara adat di Indonesia. Ajaran musyawarah menegaskan bahwa di dalam hidup bermasyarakat, segala persoalan yang menyangkut hajat hidup dan kesejahteraan bersama harus dipecahkan bersama-sama oleh para anggotanya atas dasar kebulatan kehendak bersama.

Adapun yang menjadi dasar-dasar pertimbangan untuk memberikan keputusan bersama pimpinan adat dan anggotanya dalam menyelesaikan konflik/sengketa adalah keputusan adat sebelumnya (*eta mai danong*), yaitu berawal dari adanya anggapan bahwa norma hukum adat pada dasarnya adalah "*pede dise ende, mbate dise ame*". Norma hukum adat berisi pesan-pesan (*pede*) normatif, dari (*dise*) para orang tua (*ende* dan *ame*), yang diwariskan dan dipertahankan secara turun temurun serta adat istiadat yang berlaku.

Dalam menyelesaikan konflik/sengketa, semua kesepakatan adat dikukuhkan dalam ritus "*manuk kudut neka caca bantang*" (ayam pemutus perkara untuk melarang menarik atau mengubah kembali segala hal yang telah diputuskan otoritas adat). Meskipun putusan adat dalam musyawarah tersebut tidak tertulis, namun ritus *manuk kudu neka caca bantang* merupakan tali pengikat bagi para pihak maupun dengan anggota masyarakat hukum adat lainnya. Dengan demikian, musyawarah (*lonto leok*) dan putusan otoritas adat bukan hanya bertujuan menegakan norma hukum adat, tetapi juga suatu proses norma hukum adat tersebut menjadi ajeg, sehingga di dalamnya mengandung makna penciptaan norma hukum adat yang diperbaharui (*law making process*). Hasil keputusan bersama yang dikukuhkan oleh otoritas adat sering disebut sebagai *cumang tau tomo bantang* (tercapainya kesepakatan bersama).

Para pihak yang bersengketa beserta keluarganya dan otoritas adat yang ikut serta menyelesaikan sengketa adalah subyek yang terlibat dalam pelaksanaan putusan. Hal tersebut terungkap dari hasil penelitian bahwa yang melaksanakan putusan adalah para pihak yang bersengketa bersama pimpinan adat. Keterlibatan pimpinan adat dalam hal ini lebih pada aspek pemulihan terhadap norma adat yang telah dilanggar. Melaksanakan putusan otoritas adat adalah menjaga keharmonisan hubungan dalam konteks struktur sosial, seperti terungkap "*pede de raja bele, putus de raja wunut*" yang mengandung makna bahwa keputusan otoritas adat harus ditaati demi menjaga keharmonisan vertikal.

Rangkaian pelaksanaan putusan dalam sengketa tanah dimulai dari tempat berkumpulnya Tua-Tua Adat yaitu di *mbaru gendang* (rumah adat) sebagai lambang

persatuan, kemudian bersama-sama menuju lokasi tanah yang disengketakan. Tindakan pelaksanaan putusan sangat tergantung dari penyebab sengketa, apabila penyebab sengketa adalah tanda batas yang tidak jelas, maka perbuatan peletakan tanda batas merupakan wujud dari pelaksanaan putusan. Saat terjadi sengketa batas/langeng, maka Tua Teno melakukan rekonstruksi ulang mengenai pembagian tanah yang sudah dilakukan dengan meletakkan jari (*moso*) berdasarkan proses pembagian awal (untuk lingko lodok). Apabila sengketa tersebut terjadi di lingko selain lingko lodok, maka Tua Teno sebagai saksi kunci dan saksi-saksi lainnya (Tua Kilo dan Tua Panga) melakukan pembagian ulang, sesuai dengan batas awal pembukaan tanah tersebut, dan apabila batas awal yang dahulu tidak ada kejelasan serta kesamaan konsep, maka pelaksanaan putusnya yaitu berupa *lekos wase* (bagi sama rata).

Selain pelaksanaan putusan tersebut, kepada para pihak yang terbukti melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi sebagaimana yang sudah ditentukan dalam forum *lonto leok*. Apabila antara para pihak terbukti adanya pelanggaran seperti *lage langeng* (penyerobotan tanah), maka sanksi yang jatuh pada umumnya berupa sanksi materiil (hewan, beras, minuman) dan tergantung dari besaran tanah yang diserobot. Selain sanksi materiil, juga terdapat sanksi yang berbentuk imateril seperti *mbeis taung lata do* yaitu pengucilan sosial, bahkan sampai tidak diakui lagi sebagai bagian dari anggota masyarakat. Sanksi imateril lainnya yaitu berupa pencabutan hak milik perorangan (*emi le Tua*) atas tanah yang disebabkan oleh kelalaian pihak yang menelantarkan tanah dalam jangka waktu yang lama, sehingga tanah tersebut tidak terawat dan menyebabkan kerugian bagi pemilik tanah di sekitarnya.

Rangkaian terakhir dari pelaksanaan putusan yaitu dilangsungkan acara perdamaian (*hambor*) di rumah adat, mengandung makna, yaitu *pertama*; proses pemulihan hubungan antara para pihak dengan ungkapan (*neka bara ranga neka rengus temu*), serta memulihkan hubungan yang terganggu, secara vertikal dengan sang pencipta dan secara horisontal dengan semua warga masyarakat. Inilah yang menjadi tujuan akhir dari proses penyelesaian sengketa, tidak ada yang kalah dan tidak ada yang menang. *kedua*, sebagai pengumuman atau pemberitahuan kepada seluruh masyarakat bahwa penyelesaian sengketa sudah selesai.

Putusan peradilatan adat yang lebih mengutamakan perdamaian menjadikan alasan bagi masyarakat hukum adat Colol untuk menyelesaikan konflik/sengketa yang berkaitan dengan tanah hak ulayat di dalam wilayahnya. Seturut hasil penelitian bahwa belum ada satu pun masyarakat yang mengajukan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilatan

negara. Selain hasil akhir dan proses yang berbeda, prosedur penyelesaian sengketa yang memakan waktu dan biaya, menjadi alasan masyarakat untuk tidak menggunakan lembaga peradilan negara.

Hal tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa legitimasi forum penyelesaian sengketa pada prinsipnya berdasarkan kriteria legitimasi sosiologis dan legalitas. Legitimasi sosiologis menurut Miriam Budiarto dalam Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Pemerintah Kabupaten Manggarai dengan Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kupang (2001:218), atas dasar keyakinan anggota-anggota masyarakat bahwa wewenang yang ada pada seseorang, kelompok atau penguasa adalah wajar dan patut dihormati. Aspek pengakuan dan penerimaan masyarakat atas dasar tradisi dan adat istiadat terhadap eksistensi lembaga penyelesaian sengketa, merupakan dasar sahnya wewenang.

Penyelesaian sengketa/konflik vertikal

Merebaknya konflik/sengketa pertanahan, secara internal terasa ringan apabila hukum adat mempunyai kompetensi untuk menyelesaikan melalui ide komprominya, namun apabila konflik/sengketa tersebut melibatkan masyarakat hukum adat dengan pemerintah melalui kekuasaannya yang mendapat legitimasi formal, tentu saja bukan suatu perkara mudah. Hal tersebut seperti konflik/sengketa yang pernah terjadi di wilayah masyarakat hukum adat Colol. Konflik/sengketa tersebut merupakan salah satu konflik/sengketa yang tidak pernah diupayakan penyelesaiannya secara tuntas. Peristiwa pembabatan tanaman kopi masyarakat hukum adat Colol, merupakan salah satu konflik dari sekian banyak konflik pertanahan yang terjadi di Kabupaten Manggarai Timur. Dalam kasus ini, tidak hanya dilihat dari konflik agraria semata tetapi sikap pemerintah daerah yang otoriter dan tidak menghormati hukum adat beserta hak-hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat setempat.

Faktor penyebab terjadinya konflik yaitu selain tidak adanya kesamaan konsep mengenai tapal batas, juga berawal dari adanya penetapan suatu kawasan hutan yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, tanpa melibatkan masyarakat. Perambahan dan perusakan hutan menjadi isu utama karena masyarakat masih menganggap bahwa, lahan yang dijadikan *lingko* adalah hak mereka yang sudah dikuasai secara turun temurun, walaupun sudah ditetapkan sebagai hutan lindung maupun hutan konservasi.

Persoalan mengenai tapal batas antara kawasan hutan konservasi (TWA Ruteng) dengan kawasan yang menjadi wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat Colol,

sebenarnya sudah menjadi persoalan yang sudah lama terjadi, bahkan sejak zaman Pemerintahan Belanda dan berlanjut di era kemerdekaan. Persoalan tersebut tidak pernah diselesaikan secara arif dengan menelaah secara bersama-sama, baik secara hukum positif maupun secara hukum adat (Proposal Untuk Para Pihak, TWA Ruteng Menuju Penerapan Kolaborasi Berbasis Tiga Pilar, 2013:12).

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai untuk melakukan penertiban dan pengamanan hutan dengan melakukan pembabatan dan pemusnahan tanaman masyarakat hukum adat Colol tentunya sangat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang juga mengakui adanya keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya. Hal tersebut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 67 ayat (1).

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menentukan bahwa “penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Sedangkan dalam Pasal 67 ayat (1) ditentukan bahwa “masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan; melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya”.

Dengan demikian, masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, dapat melakukan kegiatan pengelolaan hutan dan pemungutan hasil hutan serta pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai menganggap kawasan hutan Colol adalah hutan negara, maka harus pula diakui adanya hak-hak masyarakat yang melekat di dalamnya. Kenyataan di lapangan menunjukkan, bahwa lahan masyarakat yang dibabat yang pada umumnya terdiri dari tanaman kopi, sudah dikelola oleh warga secara turun temurun, berdasarkan pembagian tanah menurut sistem pembagian tanah menurut hukum adat setempat. Dengan demikian, tuduhan bahwa masyarakat sebagai perusak dan perambah hutan perlu diklarifikasi.

Setelah diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013, melalui pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Salah satu pasal yang diuji yaitu Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sebagaimana yang sudah disebutkan di atas. Dalam amar putusan mahkamah konstitusi tersebut menentukan bahwa kata “negara” dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga rumusan pasal 1 angka 6 menjadi: “*hutan adat adalah hutan yang berada di dalam wilayah masyarakat hukum adat*”.

Berdasarkan putusan tersebut, hutan adat bukan lagi hutan negara. Hutan berdasarkan statusnya dibedakan menjadi dua yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan hak dibedakan antara hutan adat (hak ulayat) dan hutan perseorangan/badan hukum. Ketiga status hutan tersebut pada tingkatan yang tertinggi seluruhnya dikuasai oleh negara. Ketentuan tersebut tentunya mempunyai daya tawar dan membawa peluang yang besar dalam memperjuangkan keberadaan hutan ulayat (hutan adat) yang berada dalam wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat Colol, mengingat di wilayah masyarakat hukum adat Colol, masih terdapat hutan yang dikategorikan sebagai hutan adat.

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan hutan merupakan sesuatu yang tidak dapat dikesampingkan. Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menentukan bahwa “perencanaan kehutanan dilaksanakan secara transparan, bertanggung-gugat, partisipatif, terpadu, serta memperhatikan kekhasan dan aspirasi daerah”. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, serta berkaitan dengan konflik/sengketa yang terjadi, perlu diakui bahwa ada usaha dari pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai menerapkan pendekatan partisipatif seperti yang diatur dalam Pasal 11 ayat (2). Pada tanggal 19-20 Desember 2002, Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai melakukan sosialisasi program penertiban dan pengamanan hutan kepada masyarakat hukum adat Colol. Dalam sosialisasi tersebut, masyarakat hukum adat Colol menyampaikan kehendak yaitu untuk melakukan penelusuran batas (tapal batas) secara bersama-sama agar tidak terjadi kesalahan dalam melakukan penebangan.

Menanggapi hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai berjanji akan melakukan penelusuran tapal batas dengan mengikutsertakan masyarakat dan apabila terjadi perbedaan atau kesulitan menentukan titik-titik tapal batas maka akan diadakan musyawarah (*lonto leok*) antara pemerintah dengan masyarakat. Ketika kata sepakat belum didapat, pemerintah daerah setempat telah lebih dahulu mengadakan operasi penertiban dan pengamanan hutan oleh Tim Operasi Terpadu. Hal tersebut

mengindikasikan lemahnya pemahaman partisipasi, karena dalam pandangan pemerintah daerah setempat, partisipasi masyarakat hanya sebatas sosialisasi tanpa adanya jaminan bahwa masukan dari masyarakat adalah syarat dari suatu putusan yang diambil oleh pejabat negara (Eman J.Embu, 2004:185).

Pendekatan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai, terkait operasi tersebut adalah pendekatan konservasi. Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menentukan bahwa “Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok sebagai berikut hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi”. Berdasarkan fungsi tersebut, pemerintah (dalam hal ini pemerintah pusat) menetapkan hutan tersebut dengan fungsi-fungsi yang ditentukan. Hutan konservasi dapat berupa kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, maupun taman buru. Kawasan pelestarian alam mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Kawasan yang diklaim oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai sebagai hutan konservasi adalah kawasan pelestarian alam yang berupa Taman Wisata Alam (TWA). Sebelum operasi tersebut dilakukan, tidak ada penetapan terdahulu bahwa kawasan hutan tersebut masuk dalam kawasan hutan yang perlu di konservasi, maka alasan pemerintah daerah setempat melakukan penertiban dan pengamanan hutan, tidak mempunyai dasar hukum yang jelas (Eman J.Embu, 2004:178). Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dengan jelas menegaskan bahwa kewenangan penetapan status hutan, kawasan hutan, penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan, perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan, menyusun rencana kehutanan adalah kewenangan pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah. Dengan demikian, apa yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai bertentangan dengan amanat Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Selanjutnya, apabila pendekatan yang ingin dipakai oleh Pemda adalah pendekatan konservasi hutan, sebagai konsekuensi dari pendekatan ekosentris yang menempatkan manusia hanya sebagai salah satu komponen alam, yang sama dan sederajat dengan komponen alam lainnya, ada dasar hukum yang harus diperhatikan. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang “konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, menentukan bahwa Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati

serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia”.

Konflik/sengketa antara masyarakat hukum adat Colol dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai, sampai sekarang belum ada penyelesaian secara tuntas. Penyelesaiannya hanya berkuat pada pelanggaran-pelanggaran pidana yang dilakukan, sedangkan masalah utama yaitu kesamaan konsep batas (tapal batas) menurut versi pemerintah dan masyarakat hukum adat belum mendapatkan kesepakatan dan kesamaan pemahaman, bahkan setelah wilayah Colol masuk dalam wilayah pemerintahan kabupaten baru (Kabupaten Manggarai Timur).

Berdasarkan hasil penelitian, walaupun masyarakat hukum adat Colol masih dihantui oleh peristiwa tersebut, bahkan tidak menutup kemungkinan konflik/sengketa tersebut akan terulang dikemudian hari, namun lahan atau tanah yang disengketakan tersebut sampai sekarang masih tetap dikelola oleh masyarakat setempat. Hal tersebut dikarenakan masyarakat hukum adat Colol masih berpegang teguh bahwa lahan atau tanah tersebut merupakan hak ulayatnya.

Sejak konflik yang berpuncak pada Maret 2004, tidak pernah terjalin komunikasi antara pihak pemerintah dengan masyarakat hukum adat Colol. Upaya-upaya penyelesaian dilakukan secara sistematis baru mulai pada bulan Oktober 2012 melalui serangkaian pertemuan. Upaya tersebut merupakan inisiatif dari Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam Nusa Tenggara Timur (BBKSDA NTT), untuk menyelenggarakan pertemuan akbar, dalam rangka musyawarah bersama, dengan mengusung konsep Tiga Pilar. Pilar pertama yaitu unsur pemerintah yang terdiri dari pemerintah daerah (kabupaten, kecamatan dan desa) dengan BBKSDA mengingat TWA Ruteng berada di bawah tanggung jawab Seksi Konservasi Wilayah III Bidang KSDA Wilayah II BBKSDA NTT. Pilar ke dua adalah unsur agama yaitu gereja. Keterlibatan lembaga keagamaan menurut Proposal Untuk Para Pihak, TWA Ruteng Menuju Penerapan Kolaborasi Berbasis Tiga Pilar (2013:17), sangat besar pengaruhnya terhadap kawasan konservasi TWA Ruteng. Peranan lembaga keagamaan, kedepan semakin menentukan dan seharusnya dilibatkan dalam konsep tiga pilar tersebut. Pilar ke tiga yaitu unsur masyarakat hukum adat yang terdiri dari perwakilan masyarakat hukum adat yaitu Tua-Tua Adat dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya.

Dalam pengelolaan kawasan TWA Ruteng, BBKSDA NTT memelopori konsep Tiga Pilar atau dalam bahasa daerah setempat diistilahkan (*Telu Siri*) sebagai gerakan bersama menyelamatkan TWA Ruteng. Konsep ini membuka ruang yang lebih luas untuk

negosiasi dan kerja sama pemanfaatan potensi sumber daya alam hayati secara lestari. Diharapkan melalui konsep Tiga Pilar ini, konflik kepentingan dengan masyarakat dan pihak lainnya dapat dicarikan solusinya secara arif dan bijaksana (Proposal Untuk Para Pihak, TWA Ruteng Menuju Penerapan Kolaborasi Berbasis Tiga Pilar 2013:11).

Rangkaian pertemuan dengan masyarakat hukum adat Colol, bermula pada tanggal 16 Oktober 2012 yaitu berupa pendekatan awal yang berlangsung di Paroki Colol, kemudian dilanjutkan dengan pertemuan pada tanggal 18 Oktober 2012 di Kantor Bidang Wilayah KSDA II di Ruteng dengan menghadirkan perwakilan dari masyarakat hukum adat Colol. Selanjutnya dilakukan pertemuan di tingkat Gendang tanggal 15 November 2012. Menurut Kepala Desa Colol (Marselinus Subadir) pada tanggal 29 Oktober 2013, pada awalnya masyarakat hukum adat setempat bersikap ragu jika tawaran upaya penyelesaian tersebut hanya dilakukan oleh BBKSDA, namun respons masyarakat belakangan langsung positif karena BBKSDA datang bersama pemerintah setempat, Gereja Katolik, dan juga melibatkan lembaga adat di Colol.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan kepala adat masyarakat hukum adat Colol (Yohanes Ripin) tanggal 28 Oktober 2013, mengemukakan bahwa “masyarakat (*roeng*) kami sangat senang karena kedatangan pemerintah dan BKSDA diawali dengan proses *kapu manuk lele tuak* (upacara adat untuk meminta persetujuan kepada otoritas adat). Hal tersebut juga dikemukakan oleh seluruh responden bahwa mereka sangat senang, bahkan sangat terharu karena Pak Wiratno (Kepala BBKSDA NTT) mengawalinya dengan *wae lu’u* (memberikan santunan) bagi para korban tragedi rabu berdarah 2004 silam”.

Pertemuan lanjutan yaitu berlangsung di Gendang Induk Colol pada tanggal 12 Desember 2012, untuk menyusun rencana dalam rangka pelestarian TWA Ruteng, dan hal-hal yang terkait dengan persoalan yang dihadapi masyarakat hukum adat Colol serta pengembangan potensi TWA Ruteng untuk kepentingan masyarakat. Pada saat itu dihasilkan beberapa Kesepakatan Bersama Tiga Pilar tentang Pelestarian TWA Ruteng yang ditanda tangani oleh para pihak. Adapun poin penting berkaitan dengan hasil kesepakatan tersebut yaitu berupa pilihan dari dua opsi mengenai status lahan/kawasan yang disengketakan. Pilihan tersebut yaitu:

Pilihan 1 : Blok Khusus

Bahwa terhadap kawasan yang dikelola oleh masyarakat hukum adat Colol yang disebut sebagai (kebun, ladang, pemukiman), yang saat ini diduga tumpang tindih dengan TWA Ruteng dapat ditetapkan menjadi Blok Khusus (Peraturan Pemerintah

No.28 Tahun 2011 dan Permenhut No. P.56/Menhut-II/2006, Tahun 2006). Implikasi hukumnya adalah:

- a. Kawasan yang (diduga) tumpang tindih tersebut masih merupakan bagian dari TWA Ruteng.
- b. Pada Blok Khusus tersebut dapat dilakukan kegiatan masyarakat secara tradisional seperti pertanian/perkebunan, dengan catatan tidak ada lagi perluasan ke dalam wilayah hutan (puar).
- c. Proses penetapan blok khusus menjadi kewenangan Dirjen Perlindungan Hutan dan konservasi alam atas usulan BBKSDA NTT. Waktu yang diperlukan 1 (satu) tahun, dimulai dari Januari 2013.

Pilihan 2 : Dikeluarkan

Bahwa terhadap kawasan yang dikelola oleh masyarakat hukum adat Colol yang disebut sebagai lingko, yang saat ini diduga tumpang tindih dengan TWA Ruteng, dikeluarkan dari kawasan TWA Ruteng. Implikasi hukumnya adalah:

- a. Prosesnya melalui perubahan fungsi (sebagai lingko yang terbukti tumpang tindih dengan TWA Ruteng), dan diusulkan oleh PEMKAB Manggarai Timur melalui gubernur kepada menteri kehutanan, melalui proses revisi tata ruang Kab.Manggarai Timur.
- b. Diperlukan waktu lebih lama (2 tahun atau lebih), dan diperlukan proses pengawalan baik di tingkat kabupaten, provinsi, dan di nasional. BBKSDA NTT hanya berwenang memberikan rekomendasi bahwa kawasan tersebut layak secara hukum, dengan mempertimbangkan aspek kesejarahan keberadaan masyarakat (hukum) adat Colol.

Dalam menentukan pilihan tersebut, maka pada tanggal 18 Maret 2013, dilakukan rapat Tiga Pilar di Aula Paroki Colol. Masyarakat hukum adat Colol memilih pilihan 2 (dua) dengan implikasi hukum sebagaimana yang sudah disepakati bersama, sedangkan untuk wilayah yang disebut *Puar* (hutan) yang merupakan bagian dari wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat Colol, tetap difungsikan sebagai kawasan hutan (TWA Ruteng) dan ditetapkan sebagai Blok Tradisional.

Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam menentukan bahwa “blok pengelolaan pada kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam selain taman nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (3) meliputi blok perlindungan; blok pemanfaatan; dan blok lainnya. Berdasarkan ketentuan tersebut, yaitu dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf c, menentukan bahwa blok lainnya antara lain yaitu blok perlindungan bahari, blok koleksi tumbuhan dan/atau satwa, blok tradisional, blok rehabilitasi, blok religi, budaya, dan sejarah, dan blok khusus. Blok tradisional merupakan bagian dari kawasan pelestarian alam yang ditetapkan untuk kepentingan pemanfaatan tradisional oleh masyarakat yang secara turun-temurun mempunyai ketergantungan dengan sumber daya alam.

Melalui penetapan wilayah *puar (hutan)* yang merupakan wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat Colol sebagai blok tradisional, maka di dalam Kesepakatan Bersama Tiga Pilar Dalam Rangka Pelestarian TWA Ruteng di Gendang Induk Colol, sebagaimana ditentukan dalam poin (9) bahwa wilayah tersebut masih bisa dimanfaatkan oleh masyarakat yaitu untuk keperluan hasil hutan bukan kayu maupun hasil hutan kayu untuk keperluan dalam skala kecil, dapat dilakukan melalui kesepakatan Tiga Pilar (*Telu Siri*). Selanjutnya di dalam poin (10) menentukan bahwa pelanggaran-pelanggaran di bidang kehutanan seperti penebangan kayu, penggarapan lahan di wilayah hutan (*puar*) akan diselesaikan melalui hukum adat paling banyak 3 (tiga) kali. Terhadap pelaku yang mengulangi perbuatan melebihi ketentuan, akan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari ketentuan dan hasil kesepakatan tersebut, betapapun status hutan (*puar*) nantinya akan menjadi bagian dari TWA Ruteng, namun tidak menutup kemungkinan masyarakat masih bisa memanfaatkan hasil hutan tersebut sesuai dengan kesepakatan bersama Tiga Pilar, serta memberikan kekuasaan kepada otoritas adat untuk tetap mempunyai wewenang dalam mengatur dan melestarikan keberadaan *puar* yang ada. Hal tersebut, mengingat bahwa *puar* yang ada merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan masyarakat hukum adat.

Setelah dilakukan rapat Tiga Pilar pada tanggal 18 Maret 2013, kemudian disusul dengan rapat atau musyawarah Tiga Pilar pada tanggal 18 Oktober 2013 bertempat di Gendang Induk Colol. Musyawarah tersebut melahirkan beberapa kesepakatan yaitu akan dilakukan penelusuran ulang dokumen-dokumen tapal batas (tata batas versi pemerintah dan peta partisipatif yang dibuat oleh masyarakat hukum adat) secara bersama tiga pilar yang dimulai pada bulan November 2013. Kemudian disusul dengan musyawarah bersama tiga pilar untuk membahas peta hasil penelusuran tersebut yang dilaksanakan pada bulan Desember 2013, dan untuk melaksanakan tugas-tugas Tiga Pilar tersebut, pada tanggal 27 Oktober 2013 dibentuklah sekretariat dan kepengurusan, Gendang Colol ditetapkan sebagai pusat sekretariat.

Terkait penelusuran ulang dokumen-dokumen tapal batas secara bersama yang dimulai pada bulan November 2013, menurut Kepala Desa Colol tertanggal 23 Februari 2014, sudah mencapai kesamaan pemahaman serta sudah dilakukan pengukuran dan tinggal menunggu kelanjutannya yang berawal melalui proses revisi tata ruang Kabupaten Manggarai Timur. Tentu saja proses tersebut bukan sesuatu yang mudah dan singkat, tetapi membutuhkan waktu lama dan proses pengawalan yang baik.

Menurut penulis, kesamaan pemahaman mengenai batas antara hak ulayat masyarakat hukum adat Colol dengan pemerintah daerah setempat, hanya merupakan proses awal dalam rangka untuk memperjelas status lahan yang disengketakan, dan belum mencapai ke arah pengakuan dan perlindungan secara hukum. Eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-haknya, sangat dipengaruhi oleh bagaimanakah pengakuan dan perlindungan hukum yang dilakukan terhadapnya. Demi mencapai pada pengakuan dan perlindungan hukum tersebut, maka peraturan perundang-undangan merupakan "*conditio sine qua non*" atau kondisi mendesak yang tidak dapat diabaikan, sehingga memberikan jaminan kepastian hukum dalam rangka pemanfaatan dan pengelolaan baik itu hak ulayat atas tanah (*lingko*) maupun hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya alam yaitu berupa hutan.

Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dalam rangka Otonomi Daerah

Diterbitkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menandai dimulainya otonomi daerah yang didalamnya terdapat harapan pembangunan daerah sesuai dengan kepentingan dan kehendak daerah, serta merupakan harapan baru bagi pemberdayaan masyarakat hukum adat beserta hak-haknya. Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya otonomi desa, yang secara eksplisit menegaskan desa dikembalikan kepada asal usulnya, yakni adat.

Kebijakan daerah dalam otonomi daerah adalah sebagai salah satu insrtumen dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Penyerahan sejumlah kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah pada dasarnya merupakan pembagian kekuasaan yang diperlukan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat dan menghindari adanya kesewenang-wenangan oleh lembaga kekuasaan negara. Salah satu kewenangan tersebut yaitu menerbitkan Peraturan Daerah (Perda) yang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat. Dengan demikian, pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan lini pertama yang dapat memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat. Otonomi daerah, yang membentuk pemerintahan daerah yang dekat dengan rakyat, diharapkan dapat meningkatkan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang sering diabaikan dalam kehidupan bernegara.

Sebelum lebih jauh membahas bagaimanakah pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat dalam rangka otonomi daerah, maka perlu diketahui bahwa pengakuan terhadap hak ulayat di Indonesia, di tegaskan di dalam Konstitusi Negara yang mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat, yaitu di dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28 I Ayat (3) Amandemen II dan Pasal 32 Amandemen IV UUD 1945. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan bangsa, masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.

Menanggapi ketentuan tersebut, serta banyaknya tuntutan adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang seringkali dimarjinalkan dalam kehidupan bernegara, maka sesuatu yang dianggap mendesak untuk dilakukan adalah menyusun Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat (RUU PPHMHA). Saat ini Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sedang menyiapkan RUU tersebut dan telah dibahas dalam paripurna DPR RI.

Dalam rangka penyusunan RUU PPHMHA tersebut, harapan penulis agar penulisan ini bisa memberi makna positif, khususnya untuk memberi masukan terhadap RUU tersebut. Diterbitkannya Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, memberikan dorongan kuat kepada pemerintah untuk mengatur pengakuan, penghormatan dan perlindungan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Pemerintah hendaknya merespon dan mengakomodasi prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat hukum adat, yang senyatanya sudah dijalankan turun temurun dan mempunyai andil dalam menyelesaikan segala persoalan yang terjadi. Memformulasikan prinsip dan nilai-nilai yang ada, serta dikemas ke dalam tatanan hukum nasional, besar harapan segala konflik yang ada bisa diminimalisir.

Penghormatan dan pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat sebagai hak asasi manusia secara implisit juga diatur dalam Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 amandemen II, yang menentukan bahwa “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Pendekatan konstitusional terhadap ketentuan pasal tersebut adalah pendekatan HAM. Hal tersebut nampak jelas dalam sistematika UUD 1945 yang meletakkan Pasal 28I ayat (3) UUD

1945 di dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia bersamaan dengan hak-hak asasi manusia lainnya.

Selain Pasal 18 B, Pasal 28 I Ayat (3) UUD 1945 Amandemen II, Pasal 32 UUD 1945 Amandemen IV juga merupakan landasan yuridis bagi pengakuan atas keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya. Pasal 32 UUD 1945 Amandemen IV, menentukan bahwa:

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Ketentuan tersebut, tidak terkait langsung dengan hak ulayat masyarakat hukum adat, namun dalam kehidupan keseharian masyarakat hukum adat, pola-pola pengelolaan sumber daya alam tradisional sudah menjadi budaya tersendiri yang berbeda dengan pola-pola yang dikembangkan oleh masyarakat industri. Pola-pola pengelolaan sumber daya alam inilah yang kemudian menjadi salah satu kearifan lokal/tradisional dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Ketentuan tersebut menjadi landasan konstitusional dalam melihat masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya dari dimensi kebudayaan.

Selain ketentuan konstitusi, ketentuan mengenai penegasan pengakuan maupun perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, juga terdapat dalam berbagai peraturan di tingkat legislasi, yaitu dimulai dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu undang-undang pertama yang dilahirkan oleh pemerintah untuk mengatur Hak Asasi Manusia (HAM) dalam cakupan yang lebih luas. Pasal 6 ayat (2) menentukan bahwa “Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman”.

Ketentuan pasal tersebut lebih spesifik menyebutkan jenis hak-hak masyarakat hukum adat yang harus dilindungi oleh negara yaitu antara lain identitas budaya dan hak atas tanah ulayat. Dengan demikian, hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat merupakan hak asasi manusia yang harus diakui, dihormati serta dilindungi bersamaan dengan hak-hak asasi manusia lainnya. Lebih jauh, ketentuan tersebut menegaskan keharusan bagi hukum, masyarakat dan pemerintah untuk menghargai kemajemukan identitas dan nilai-nilai budaya yang berlaku pada masyarakat hukum adat.

Berkaitan dengan pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat, sebenarnya jauh sebelum diterbitkannya Undang-Undang tentang HAM maupun amandemen konstitusi,

dalam berbagai undang-undang sektoral lainnya sudah diakui yaitu antara lain Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA secara tegas menentukan bahwa hukum adat sebagai landasan hukum agraria dan pertanahan nasional, namun pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat dalam UUPA disertai dengan syarat-syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUPA.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA menentukan bahwa “hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari negara atas tanah itu dilakukan dalam rangka tugas *medebewind*. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang negara yang bersumber dari negara dipegang oleh pemerintah pusat, sehingga sifatnya sentralistik dan pelaksanaannya berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemberian kewenangan yang dimaksud merupakan upaya untuk memajukan kesejahteraan rakyat di daerah.

Pendelegasian wewenang tersebut sangat dirasakan ketika bergulirnya era reformasi yang terjadi pada tahun 1998. Sistem pemerintahan yang sentralistik digugat dan diubah dengan pendekatan desentralistik, sehingga berimplikasi kepada perubahan terhadap hampir semua produk hukum yang berlaku. Menanggapi hal tersebut, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika undang-undang tersebut mulai diterapkan, banyak kalangan menilai sebagai suatu era kebangkitan kembali otonomi daerah di Indonesia.

Seiring dengan berjalannya waktu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diatur lebih tegas mengenai pengakuan hak ulayat, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang lahir sebelum amandemen. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir setelah amandemen, sehingga substansi yang diaturnya banyak dipengaruhi oleh hasil amandemen UUD 1945. Salah satu pengaruh tersebut nampak dalam Pasal 2 ayat (9) yang menentukan bahwa “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Sebagaimana diketahui, bahwa hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum adat. Hak ulayat mengandung dua unsur yaitu unsur kepunyaan bersama dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur, merencanakan, memimpin yang dalam hukum modern termasuk bidang hukum publik (Winahyu Erwiningsih 2009:239). Dengan demikian, hak tradisional sebagaimana dimaksud, merupakan sekumpulan hak pada masyarakat hukum adat yang salah satunya adalah hak ulayat. Pengakuan terhadap hak ulayat juga merupakan pengakuan terhadap institusi atau lembaga hukum adat. Tanpa adanya lembaga atau institusi tersebut maka hak ulayat tidak ada, begitupun sebaliknya.

Otonomi daerah sebagai suatu momentum dimilikinya kewenangan oleh daerah untuk mengurus masalah pertanahan didaerahnya, tentunya merupakan suatu pencerahan bagi daerah, karena mereka lebih dapat mengetahui bagaimana situasi daerahnya, masyarakatnya serta kebutuhan masyarakatnya. Harapan perbaikan jelas tertumpu pada otonomi daerah, pelaksanaan otonomi daerah pun bergantung pada kemampuan pemerintah daerah serta seluruh komponen masyarakat di daerah.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kecuali urusan pemerintahan yang yang menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Pelayanan pertanahan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota, sedangkan urusan pilihan yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian, urusan pelayanan pertanahan berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, tentu saja memberikan peluang yang sangat terbuka ke arah pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki serta merupakan urusan wajib yaitu berupa pelayanan pertanahan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, maka sudah selayaknya pemerintah daerah kabupaten/kota lebih jeli untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Sebagai pedoman ataupun aturan main, pemerintah daerah diperkenankan mengatur urusan daerahnya dalam bentuk produk hukum daerah yang berupa peraturan daerah (Perda), maupun ketentuan daerah lainnya.

Pada dasarnya pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan bagian dari tugas dan wewenang DPRD yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda dan kemudian menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut. Berkaitan dengan rancangan Perda, Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka keterlibatan masyarakat secara langsung menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi dinamika dalam proses pengakuan, sehingga substansi pengakuan benar-benar hadir sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Berkaitan dengan perda mengenai pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, Yance Arizona (2010:114) mengemukakan, bahwa pentingnya proses dalam upaya pengakuan hukum hak ulayat masyarakat hukum adat, melalui keterlibatan masyarakat dari awal hingga akhir, dari proses perumusan/perancangan hingga tahap pengesahan dan implementasi. Proses ini harus memberikan kesempatan kepada komunitas masyarakat hukum adat terlibat langsung dan memberikan pengawasan, dan tidak sekadar sosialisasi maupun dengar pendapat (*public hearing*). Proses pengakuan hukum dalam dinamika tersebut, mensyaratkan masyarakat hukum adat yang kuat dan solid untuk senantiasa mengawal kebijakan-kebijakan, upaya, dan implementasi pengakuan hukum hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang juga mengakui masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya (hak ulayat), di dalam Pasal 203 ayat (3) menentukan bahwa “pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Menanggapi ketentuan tersebut, Komisioner Masyarakat Hukum Adat Komnas HAM, Saafroedin Bahar, dalam acara diskusi Perlindungan Negara Terhadap Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, di Jakarta, mengemukakan bahwa secara implisit keberadaan masyarakat hukum adat diakui selama telah ditetapkan oleh Perda. Apabila tidak ditetapkan Perda, lanjut Bahar maka mereka hanya berstatus sebagai masyarakat hukum adat secara sosial dan tidak memiliki kedudukan secara hukum (<http://www.hukumonline.com>).

Undang-undang tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah,

Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan kewenangan bidang pertanahan khususnya berkaitan dengan penetapan tanah ulayat, dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 menentukan bahwa pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk membentuk panitia peneliti, meneliti dan melakukan kompilasi hasil penelitian, melaksanakan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat, mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat, mengusulkan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten/kota, serta melakukan penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat (Winahyu Erwiningsih 2009:232).

Dimulainya era reformasi yang terjadi pada tahun 1998, serta kebangkitan kembali otonomi daerah dengan berlakunya Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, juga berdampak terhadap pengakomodasian dan pengakuan hak ulayat dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik dalam skala nasional, regional maupun lokal. Salah satu undang-undang yang lahir setelah era reformasi dan mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat yaitu Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Undang-tersebut merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan dan sebagaimana telah dirubah lagi dengan Undang-Undang No.19 Tahun 2004 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, menganut persepsi yang berbeda tentang hak ulayat. Jika dalam hukum tanah nasional hak ulayat disikapi sebagai hak yang bersangkutan dengan tanah plus segala isinya (termasuk hutan), maka dalam konsepsi kehutanan, status hutan hanya dibagi menjadi 2 (dua) yakni hutan negara dan hutan hak, dengan perkataan lain, hutan adat dimasukkan dalam kategori hutan negara. Konsekuensinya adalah, Undang-Undang Kehutanan tidak mengakui keberadaan hutan adat di samping hutan negara dan hutan hak (Maria Sumardjono 2009:172). Perbedaan persepsi tersebut, walaupun sudah mendapat titik temu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.35/PUU-X/2012 tanggal 16 mei 2013, namun tidak bisa dipungkiri dengan berlakunya undang-undang tersebut sudah banyak menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Salah satu dari konflik yang ada yaitu konflik di wilayah masyarakat hukum adat Colol.

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan,menentukan bahwa “penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional”. Dengan demikian, segala bentuk

penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat berupa hak ulayat dan hak atas sumber daya alam lainnya termasuk hutan. Selanjutnya Pasal 67 menentukan:

- (1) Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
 - a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
 - b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
 - c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
- (2) Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Melalui ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (3) tersebut di atas, peraturan daerah sebagai dasar penetapan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat tidak akan bisa dibuat, sepanjang peraturan pemerintahnya belum ada. Model pengakuan yang demikian, selain memperkenalkan pengakuan bersyarat juga memperkenalkan pengakuan berlapis. Selain harus memenuhi syarat-syarat sosiologis, politis dan normatif yuridis namun juga harus memenuhi syarat prosedural (ditetapkan dengan perda). Model pengakuan itulah yang membuat pengakuan hukum tersebut sebenarnya bukan bermaksud memberikan kebebasan dasar pada masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya melainkan menentukan batasan-batasan.

Melalui penertiban dan pengamanan kawasan hutan konservasi, Pemerintah Kabupaten Manggarai melegalkan tindakan pembabatan dan pemusnahan tanaman masyarakat hukum adat Colol. Apabila pendekatan yang digunakan oleh pemerintah daerah yaitu berupa pendekatan konservasi, tentu ada dasar hukum yang harus diperhatikan. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, tidak dicantumkan mengenai pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Hal tersebut dapat dipahami, namun apabila ditelaah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 bahwa “konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya bertujuan mengusahakan terwujudnya kelestarian sumber daya alam hayati serta keseimbangan ekosistemnya sehingga dapat lebih mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia”.

Tujuan dari konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang harus dicapai adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia.

Masyarakat sebagaimana dimaksud, juga merupakan masyarakat hukum adat, dengan tetap menjamin keseimbangan ekosistem yang ada. Peran serta masyarakat secara aktif dalam kegiatan konservasi baik dalam kawasan hutan suaka alam maupun kawasan hutan pelestarian alam yang meliputi Taman Wisata Alam (TWA), merupakan sesuatu yang sangat menunjang tercapainya tujuan yang dimaksud. Hal tersebut sangat diperlukan manakala realitas sosial masyarakat berkaitan erat dan sangat bergantung dengan ekosistem hutan, khususnya masyarakat hukum adat yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan. Tanpa adanya partisipasi dan peran serta masyarakat hukum adat dalam segala bentuk kegiatan yang berkaitan dengan hutan, tentunya membawa peluang munculnya konflik terbuka antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah.

Konflik tidak dapat dihindari tatkala realitas di lapangan sebagian besar kawasan hutan yang diklaim sebagai hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat, keberadaannya tumpang tindih (*overlapping*) dengan hutan negara yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Realitas tersebut, seperti yang terjadi di wilayah masyarakat hukum adat Colol, yakni bermula dari tanpa adanya partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam penetapan kawasan hutan baik hutan lindung maupun hutan konservasi. Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menentukan bahwa “pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi”.

Berdasarkan fungsi tersebut, pemerintah (pemerintah pusat) menetapkan hutan tersebut dengan fungsi-fungsi yang ditentukan. Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menentukan bahwa “perencanaan kehutanan dilaksanakan secara transparan, bertanggung-gugat, partisipatif, terpadu, serta memperhatikan kekhasan dan aspirasi daerah”. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, serta berkaitan dengan konflik/sengketa yang terjadi, partisipatif merupakan tindakan yang tidak dapat dikesampingkan dalam segala perencanaan di bidang kehutanan, termasuk dalam hal menetapkan suatu kawasan hutan baik sebagai hutan lindung, hutan konservasi maupun hutan produksi. Berdasarkan hasil penelitian, penetapan kawasan hutan di wilayah masyarakat hukum adat Colol, dilakukan tanpa sepengetahuan dan tidak adanya sosialisasi maupun partisipasi masyarakat setempat.

Otonomi daerah yang diharapkan melahirkan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada rakyat, bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai (sebelum pemekaran), justru merupakan langkah mundur dengan melahirkan suatu kebijakan yang tidak memihak kepada kepentingan rakyat. Melalui Surat Keputusan Bupati Manggarai Nomor

188.45/27/VI/2002 tentang Pembentukan Tim Terpadu Operasi Penertiban dan Pengamanan Hutan di Kabupaten Manggarai, tim tersebut melakukan pencabutan dan pembabatan semua tanaman masyarakat hukum adat yang diklaim berada dalam kawasan hutan negara. Selain melakukan pembabatan terhadap tanaman masyarakat, pondok milik masyarakat dibakar dan disertai dengan tindakan-tindakan pelecehan, kekerasan atau paksaan.

Menurut Untung Iskandar Agung Nugraha (2004:129), dalam konteks kehutanan, era reformasi adalah era konflik yang berkaitan dengan hak ulayat. Fakta yang ada, meskipun konflik yang terjadi memiliki latar belakang multidimensi, namun faktor yang selalu menjadi penyebab utama konflik adalah hak pemilikan atau hak penguasaan atas suatu lahan/kawasan hutan. Di satu sisi, pemilikan atau penguasaannya mengacu pada hukum adat masyarakat setempat yang merupakan aturan tidak tertulis, sementara di pihak pemerintah, pemilikan dan penguasaannya serta pengelolaannya berdasarkan pada aturan hukum formal. Konflik tidak dapat dihindari tatkala kedua belah pihak bersikeras bahwa masing-masing dasar hukum yang diacu memiliki legalitas yang paling kuat.

Berbagai kasus terdesaknya hak ulayat masyarakat hukum adat dan seiring dengan derasnyanya arus desentralisasi melalui otonomi daerah, pada tahun 1999 pemerintah menentukan sikap berkenaan dengan pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang diamanatkan oleh Pasal 3 UUPA. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dimaksudkan sebagai pedoman bagi daerah, yaitu daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat.

Peraturan menteri tersebut dibuat dengan tujuan untuk memberikan panduan kepada pemerintah daerah untuk menyelesaikan konflik-konflik yang terkait dengan penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat, Peraturan ini memberikan definisi, kriteria serta prosedur pengakuan terhadap hak ulayat. Secara sederhana dan jelas peraturan ini menentukan bahwa tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat tertentu. Adapun kriteria penentuan masih ada atau tidak adanya hak ulayat, yaitu terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya, terdapat tanah ulayat dan terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat bersangkutan.

Berdasarkan kriteria tersebut, apabila dikaitkan dengan hak ulayat atas tanah (*lingko*) masyarakat hukum adat Colol, maka jelaslah kriteria tersebut terpenuhi. Penelitian menunjukkan bahwa di Desa Colol terdapat masyarakat hukum adat (*roeng*) yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya (*adak*) mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah oleh masyarakat hukum adat, melalui otoritas adat yang ada. Penentuan kriteria tersebut tidak dimaksudkan untuk membatasi pengakuan terhadap hak ulayat, namun merupakan upaya mempertegas adanya subyek yakni masyarakat hukum adat (*roeng*) dan obyek yakni wilayah tempat hak ulayat berlangsung dalam hubungan hukum tertentu serta adanya norma-norma hukum (*adak*) yang mengatur hubungan hukum antara subyek dengan obyek. Adanya suatu hak tertentu seperti hak ulayat atas tanah (*lingko*) akan mempunyai makna jika ketiga unsur itu jelas.

Pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan hak ulayat serta pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999, tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah pada saat ditetapkan peraturan daerah, sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut UUPA atau merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada para pemegang hak atau mereka yang memperoleh tanah dan menguasainya secara sah, menurut ketentuan dan tata cara peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 5 PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 menentukan bahwa:

- (1) Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam.
- (2) Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.

Dengan demikian, efektivitas peraturan tentang pengakuan hak ulayat tergantung pada inisiatif pemerintah daerah untuk melakukan penelitian sebagai dasar penentuan keberadaan hak ulayat di daerah yang bersangkutan. Pengikutsertaan unsur lokal seperti pakar hukum adat, masyarakat hukum adat dan Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut, sejalan dengan ketentuan Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah yang menentukan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda.

Keberadaan hak ulayat tersebut dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dan dicatat dalam daftar tanah, namun terhadap tanah hak ulayat tidak diterbitkan sertifikat karena hak ulayat bukan merupakan obyek pendaftaran tanah, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pelaksanaan kebijakan hak ulayat tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan daerah masing-masing daerah dengan mempertimbangkan unsur-unsur lokal dan budaya yang ada dan hidup dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Dasar pemikiran lahirnya PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999, harus dilihat sebagai suatu upaya memformulasikan aturan hukum adat mengenai hak ulayat atas yang semula tidak tertulis atau walaupun tertulis, ke dalam aturan hukum tertulis yang diakui dalam struktur dan hierarki peraturan perundang-undangan nasional yaitu dalam bentuk peraturan daerah. Hal ini harus dipandang sebagai upaya mewujudkan kepastian hukum dan upaya implementasi prinsip pengakuan, penghormatan dan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18B UUD 1945 amandemen II.

Terbitnya peraturan menteri tersebut, diharapkan mempertegas komitmen terhadap pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun sangat bentuk hukum dari pedoman tersebut hanyalah suatu peraturan menteri, dan kekuatan mengikatnya terutama ke luar instansi BPN sangat lemah. Hal tersebut mengingat bahwa konflik/sengketa berkenaan dengan hak ulayat sering kali bersifat lintas sektoral, berkaitan dengan kewenangan instansi-instansi lain seperti Departemen Kehutanan.

Seiring dengan banyaknya tuntutan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat, perubahan politik tata pemerintahan, serta terbukanya keran otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan peluang yang besar dalam memberikan pengakuan terhadap hak ulayat. Peluang tersebut dilihat dari semakin berkembangnya semangat untuk membentuk kebijakan hukum di tingkat daerah yang menentukan pengakuan hukum terhadap hak ulayat masyarakat adat. Kenyataan demikian tentunya bukan merupakan hal yang baru, sebagaimana dalam PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 dan berbagai peraturan perundang-undangan tingkat nasional yang mengakomodasi upaya pengakuan terhadap

hak ulayat, selalu mengarah kepada daerah yaitu daerah otonom sebagai juru kunci dalam melahirkan kebijakan.

Hal tersebut terbukti dari banyaknya produk hukum daerah atau kebijakan daerah, yang pada intinya mengakui keberadaan, kelembagaan, hukum adat dan hak ulayat masyarakat adat lainnya. Meskipun sudah banyak peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang lahir dan memberikan pengakuan hukum terhadap masyarakat adat, namun masih banyak di berbagai daerah lainya yang belum ada Perda atau keputusan kepala daerah yang mengaturnya, walaupun di daerah yang bersangkutan terdapat masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya yang masih ada dan hidup, serta masih mengelola sumber daya alamnya melalui hukum adat setempat. Salah satu dari sekian daerah tersebut yaitu di daerah Kabupaten Manggarai Timur.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa di Kabupaten Manggarai Timur maupun Manggarai pada umumnya belum ada peraturan daerah ataupun keputusan kepala daerah yang secara tegas mengukuhkan keberadaan masyarakat hukum adat serta memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat di daerah tersebut. Dengan demikian, maka dengan mudahnya pemerintah daerah menafikan realitas sosial keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak ulayatnya atas tanah dan sumber daya alam yang ada. Minimnya pengakuan langsung melalui Perda terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya mengakibatkan lemahnya posisi masyarakat hukum adat terhadap otoritas pemerintah.

Berkaitan dengan keberadaan hak ulayat atas tanah di Kabupaten Manggarai Timur maupun Manggarai pada umumnya, sebenarnya sudah dilakukan banyak penelitian maupun kompilasi hasil penelitian terhadap keberadaannya. Salah satu kompilasi hasil penelitian tersebut yaitu hasil kerjasama Pemerintah Kabupaten Manggarai dengan Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Tahun 2001 mengenai Penelitian dan Kompilasi Hukum Adat Pertanahan di Kabupaten Manggarai. Lokasi penelitian melingkupi wilayah administrasi Kabupaten Manggarai (sebelum pemekaran), yaitu 12 (dua belas) kecamatan, 24 (dua puluh empat) kedaluan dan 42 (empat puluh dua) desa. Wilayah masyarakat hukum adat Colol yang terdiri dari 2 (dua) desa sebelum pemekaran, tidak termasuk dalam lokasi penelitian tersebut.

Adapun kesimpulan dari penelitian tersebut, bahwa keberadaan tanah hak ulayat di Kabupaten Manggarai semakin melemah karena menguatnya hak perorangan melalui proses individualisasi. Lembaga adat sebagai simbol kekuasaan masyarakat hukum adat, juga sudah cenderung melemah, bahkan tidak berfungsi secara maksimal dalam

menjalankan kewenangan pemerintahan adat maupun dalam hal mengatur penggunaan, persediaan dan pemeliharaan serta pembagian tanah. Saran yang disampaikan dalam kompilasi penelitian tersebut yaitu agar sesegera mungkin ditindaklanjuti melalui Perda untuk memberikan pengakuan terhadap lembaga masyarakat hukum adat beserta hak ulayat yang dimilikinya, namun sampai sekarang belum ada satu pun perda yang diterbitkan.

Komitmen untuk menerbitkan Perda sebagaimana dimaksud, juga terdapat dalam Kesepakatan Bersama Tiga Pilar Pengelolaan Bersama Taman Wisata Alam Ruteng di Kabupaten Manggarai Timur pada tanggal 29-30 Mei 2013. Salah satu prioritas dalam kesepakatan bersama tersebut yaitu berupa penguatan kelembagaan adat secara teknis melalui pelatihan-pelatihan dan secara hukum melalui penerbitan Perda. Penguatan kelembagaan adat melalui Perda, tentunya berimplikasi kepada adanya bentuk pengakuan secara hukum bahwa disana terdapat masyarakat hukum adat yang dilengkapi dengan lembaga-lembaga adatnya. Keberadaan lembaga adat, selain mempunyai peran penting dalam menyelesaikan konflik/sengketa dalam lingkungan masyarakat hukum adat, juga berkaitan erat dengan penguasaan, penggunaan dan pengelolaan tanah hak ulayat.

Menurut penulis seyogyanya pengakuan tersebut juga merupakan pengakuan terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dengan demikian, penulisan tesis ini diharapkan untuk bisa dijadikan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Manggarai Timur dalam rangka penyusunan rancangan Perda tersebut, sehingga Perda tersebut di kemudian hari selain menguatkan kelembagaan adat, juga diharapkan dapat memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak ulayat atas tanah maupun hak atas sumber daya alam lainnya, mengingat bahwa keberadaan masyarakat hukum adat beserta kelembagaan adatnya dengan wilayah kekuasaan atau ulayatnya adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Sejauh ini, adapun tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Manggarai Timur atas inisiatif BKSDA NTT yaitu berupa Kesepakatan Bersama Tiga Pilar sebagaimana yang sudah disebutkan, lebih kepada tindakan untuk menyelesaikan sengketa dan untuk mencapai kesepakatan mengenai batas antara wilayah masyarakat hukum adat dengan kawasan TWA (Taman Wisata Alam) Ruteng yang diduga tumpang tindih (*overlapping*).

Disadari atau tidak, pendekatan melalui konsep Tiga Pilar tersebut merupakan titik terang penyelesaian sengketa atau konflik yang pernah terjadi, namun, apabila penyelesaiannya hanya berdasarkan pendekatan tata batas kawasan dengan menetapkan

kesamaan konsep mengenai tapal batas semata, tentu hanya akan menyentuh permukaannya saja, dan tidak menyentuh persoalan yang paling mendasar, yaitu eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak-hak ulayatnya. Dalam konteks era otonomi daerah, eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya tersebut, tentunya sangat berkaitan dengan Perda yang secara tegas memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap keberadaannya.

Menanggapi hal tersebut, dalam wawancara penulis dengan Bapak Abdullah (Kepala Bagian Hukum Sekda Manggarai Timur) pada tanggal 26 Oktober 2013, Abdullah menyatakan bahwa di Kabupaten Manggarai Timur, masih terdapat masyarakat hukum adat yang terikat dengan hukum adat dan masih mengelola tanah dengan sistem pengelolaan melalui hukum adat setempat. Kenyataan tersebut tentunya sangat disayangkan karena belum adanya kebijakan pemerintah daerah setempat yang memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya.

Selanjutnya Abdullah mengemukakan bahwa, sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak mengakui keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang dimilikinya. Penerbitan suatu Perda mengenai pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat bukan merupakan suatu pekerjaan mudah dan waktu yang singkat serta membutuhkan komitmen yang kuat dan melibatkan berbagai kalangan. Menanggapi Kesepakatan Bersama Tiga Pilar Pengelolaan Bersama Taman Wisata Alam Ruteng, yang salah satu prioritas utama kesepakatan tersebut yaitu berupa penguatan kelembagaan adat dengan diterbitkan Perda, maka Abdullah menyatakan bahwa jajarannya akan mencermati dan menindaklanjutinya.

Pada waktu dan kesempatan yang berbeda, yaitu tanggal 28 Oktober 2013, penulis melakukan wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai Timur (Dominikus B. Insantuan), mengemukakan bahwa pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat melalui Perda di Kabupaten Manggarai Timur merupakan sesuatu yang sangat dibutuhkan, mengingat masih banyak masyarakat yang masih eksis dan terikat dengan hukum adatnya dalam mengelola tanah ulayatnya. Selanjutnya Dominikus menyatakan bahwa di Kabupaten Manggarai Timur, masih terdapat banyak tanah yang belum disertifikatkan. Khusus untuk Desa Colol, sampai sekarang belum ada sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan di wilayah tersebut. Dengan demikian, kantor pertanahan setempat sangat membuka ruang untuk menyelesaikan segala tindakan dalam menerbitkan perda sebagaimana dimaksud.

Konfigurasi politik khususnya berkaitan dengan kebijakan berkenaan dengan agraria dan sumber daya alam lainnya di Kabupaten Manggarai Timur menurut Dominikus, masih “dilakukan di atas meja”, yaitu proses penetapan atau penunjukkan suatu wilayah seperti kawasan hutan, dilakukan tanpa adanya peninjauan secara langsung di lapangan. Hal tersebut terbukti dari beberapa kasus yang dialami oleh Kantor Pertanahan setempat ketika hendak melakukan pensertifikatan tanah. Tanah yang diajukan oleh masyarakat untuk sertifikasi ternyata merupakan kawasan yang sudah ditetapkan sebagai hutan lindung. Kawasan tersebut, yang oleh Bapak Dominikus tidak menyebutkan namanya, merupakan perkampungan masyarakat dan terdapat tempat peribadatan berupa gereja yang sudah lama didirikan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan nara sumber dan fakta yang ada di lokasi penelitian, maka terlihat jelas bahwa belum adanya pengakuan dan perlindungan secara hukum oleh pemerintah daerah setempat terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayat atas tanah di wilayah tersebut. Pengakuan yang ada hanya merupakan pengakuan secara sosial semata dan tidak memiliki kedudukan secara hukum. Hal tersebut menyebabkan masyarakat hukum adat beserta hak dasar yang melekat padanya, dibiarkan berjalan tanpa adanya kepastian dan perlindungan hukum.

Dengan demikian, apabila pemerintah daerah punya kesadaran bahwa di daerah tersebut masih ada dan hidup sekelompok masyarakat hukum adat dengan tatanan hukum adatnya dalam mengelola tanah dan sumber daya alam yang ada, maka pemerintah daerah sudah seharusnya berupaya dan berkemauan nyata untuk memberikan pengakuan dan perlindungan secara hukum melalui Perda terhadap keberadaan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat bersangkutan. Penguatan kelembagaan adat melalui Perda, sebagaimana terdapat dalam Kesepakatan Bersama Tiga Pilar Pengelolaan TWA Ruteng, apabila ditinjau dari tujuan utama konsep tersebut yaitu dalam rangka penyelamatan TWA Ruteng serta meredam konflik yang pernah terjadi, maka tentu saja penguatan kelembagaan adat yang ada, lebih kepada penguatan eksistensi dan resolusi konflik semata, serta belum menyentuh kepada pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat.

Mengingat bahwa konflik yang pernah terjadi di Desa Colol merupakan konflik yang berkaitan dengan hak ulayat atas tanah dan sumber daya alam, maka keterlibatan instansi-instansi terkait dalam mengelola sumber daya alam merupakan sesuatu yang mutlak. Penulis sangat menyayangkan bahwa belum adanya koordinasi yang menyeluruh melalui keterlibatan semua pihak dalam Konsep Tiga Pilar, yaitu tidak melibatkan BPN

setempat, seturut dengan apa yang dikemukakan oleh Dominikus (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Manggarai Timur) bahwa intansinya tidak diterlibatkan. Hal tersebut tentunya sangat diperlukan untuk tercapainya kesamaan pemahaman dari berbagai instansi yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayat dalam bentuk Perda, menunjukkan bahwa pemerintah baik pusat maupun daerah, telah mengakui, menyatakan sah/benar atau menyatakan masyarakat hukum adat berhak terhadap hak ulayat atas tanah dan sumber daya alam yang dimiliki, mewajibkan pemerintah untuk melindungi hak-hak tersebut dari ancaman/gangguan pihak lain, termasuk oleh pemerintah. Tujuannya adalah untuk memperoleh kepastian dalam bentuk jaminan hukum dan menghindari tumpang tindih kepentingan (konflik/sengketa), sehingga kekacauan yang bersumber dari konflik kepentingan pun dapat terhindari. Melalui kebijakan daerah (Perda) yang mengakui hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat, maka tentunya akan mengarah kepada perlindungan hukum terhadap keberadaan dan pelaksanaannya. Keadaan belum mengakui dan memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya atas tanah dan sumber daya alam lainnya, justru merupakan potensi konflik bahkan bisa menjadi ancaman terjadinya disintegrasi dalam NKRI.

Negara hukum menghendaki, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada aturan hokum atau didasarkan atas undang-undang untuk memberikan kepastian hukum, sehingga dalam mengimplementasikannya di perlukan kewenangan. Kewenangan tersebut ada pada pemerintah daerah, sebagaimana sesuai dengan maksud Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian dirubah dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sangat jelas mengatur mengenai hak-hak masyarakat (hak ulayat) dibidang pertanahan yang menjadi urusan pemerintah daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten. Lampirannya Peraturan Pemerintah tersebut menentukan bahwa tugas pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penetapan tanah ulayat yaitu pembentukan panitia peneliti, penelitian dan kompilasi hasil penelitian, pelaksanaan dengan pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat, pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat dan penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat. Ketentuan tersebut dapat diselaraskan dengan Pasal 5 PMNA/KBPN No. 5 tahun 1999

tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yaitu dalam menentukan hak ulayat masyarakat hukum adat, perlu dilakukan penelitian.

Dengan demikian, sebelum disahkannya Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat yang masih dalam proses penyusunan, maka pemerintah khususnya pemerintah daerah sudah seharusnya mensiasati otonomi daerah demi tercapainya kesejahteraan masyarakat hukum adat melalui upaya, arah dan peluang yang ada. Melalui otonomi daerah, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah (Perda) untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kesejahteraan tersebut, tentunya bersandar pada seberapa besar upaya pemerintah daerah dalam mengakui dan memberikan perlindungan hukum terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang dimilikinya sehingga terjamin kepastian penguasaan dan pengelolaannya dan terhindar dari segala ancaman dan gangguan. Di samping itu, untuk mencapai bentuk hukum yang ideal, Perda tersebut seyogyanya harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*) serta merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dengan tidak mengabaikan kepentingan nasional yang lebih tinggi.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Keberadaan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat di Desa Colol, pada kenyataannya masih dikelola dan dikuasai bersama oleh masyarakat hukum adat yang diwakili oleh sistem kepemimpinan dalam suatu kelembagaan adat beserta kewenangan-kewenangan yang melekat padanya. Masyarakat tersebut masih terikat oleh tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan penggunaan hak ulayat atas tanah yang berlaku, diakui dan ditaati oleh masyarakat hukum adat setempat.
2. Dalam rangka otonomi daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Timur belum berupaya dan memiliki kemauan untuk membuat suatu kebijakan berupa Peraturan Daerah yang secara khusus memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat setempat. Hal tersebut, berimplikasi pada tidak adanya jaminan perlindungan dan kepastian hukum dalam rangka pemanfaatan dan pengelolaan hak ulayat atas tanah oleh masyarakat hukum adat. Sejauh ini, adapun upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten

Manggarai Timur sebagaimana terdapat dalam hasil Kesepakatan Bersama Tiga Pilar Pengelolaan Bersama Taman Wisata Alam Ruteng, yaitu akan diterbitkan Peraturan Daerah yang secara khusus lebih kepada penguatan kelembagaan adat yang ada.

Saran

Dalam rangka otonomi daerah, melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah, maka sesuatu yang mendesak untuk dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Timur yaitu eksekutif bersama legislatif (DPRD) untuk sesegera mungkin merumuskan dan membentuk peraturan daerah yang secara khusus memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dan hidup, khususnya di Desa Colol Kecamatan Poco Ranaka Timur Kabupaten Manggarai Timur. Hal tersebut, selain memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat, juga sangat dibutuhkan manakala orang atau masyarakat luar maupun pemerintah hendak berhubungan atau melakukan tindakan tertentu yang berkaitan dengan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat bersangkutan.

Daftar Pustaka

Buku:

- Amiruddin., dan Asikin, Zainal, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Arizona, Yance, 2010, *Kuasa dan hukum: Realitas pengakuan hukum terhadap hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia*, HuMa dan Epistema Institute, Jakarta.
- Embu, Eman J., dan Mirsel R., 2004, *Gugat Darah Petani Kopi Manggarai*, Ledalero, Maumere.
- Erwiningsih, Winahyu, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Total Media, Yogyakarta.
- Haar, Teer, 2001, *Beginselen en Stelsel van Hef adatrecht*, diterjemahkan oleh K.Ng.Soebakti Poesponoto, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, cetakan ke delapan, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- _____, 1997, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Vol 1, Djambatan, Jakarta.
- Hatta, M., 2005, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Media Abadi, Yogyakarta.
- Huda, Ni Matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.

- Hutagalung, Arie S., dan Gunawan, M., 2009, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Jeddawi, Murtir, 2008, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Analisis Kewenangan, Kelembagaan, manajemen Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*, Total Media, Yogyakarta.
- Kertasapoetra, 1985, *Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Koesnoe, M., 1979, *Catatan-Catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini*, Airlangga, Surabaya.
- Kusnadi, M., Saragih, B.R., 1989, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar*, Gramedia, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Nusa Media, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 1991, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- _____, 2002, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Ed.Rev., Liberty, Yogyakarta.
- Nomadyawati., dan Olan, S., 1995, *Hak Atas Tanah dan Kondominium, Suatu Tinjauan Hukum, Dasamedia Utama, Jakarta*.
- Nurlinda, Ida, 2009, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2010, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Sabarno, Hari, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Santoso, HM. Agus, 2013, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Saptomo, Ade, 2010, *Hukum Dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*, PT.Grasindo, Jakarta.
- Sarjita., Arianto,T., dan Zarqoni, M.M., 2011, *Strategi dan Manajemen Resolusi Konflik, Sengketa dan Perkara Pertanahan untuk Keamanan di Bidang Investasi*, Mita Amanah Publishing, Yogyakarta.
- Setiady, Tolib, 2013, *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam kajian kepustakaan*, Alfabeta, Bandung.
- Setyawan S., Dharma, 2002, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono., dan Taneko, S., 1942, *Hukum Adat Indonesia*, CV.Rajawali, Jakarta.
- _____, 1983, *Hukum Adat Indonesia*, CV.Rajawali, Jakarta.
- Soemadiningrat, Otje Salman, 2002, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung.
- _____, 2011, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer Ed Rev*, Alumni, Bandung.
- Soepomo, 1967, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, Penerbitan Universitas, Jakarta.
- Sudiyat, Imam, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta.
- Sugiarto., dkk., 2003, *Teknik Sampling*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sumardjono, Maria, 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta.

- _____, 2009, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Sumardjono, M., Ismail, N., dan Isharyanto, 2008, *Mediasi sengketa tanah: potensi penerapan alternatif penyelesaian sengketa (ADR) di bidang pertanian*, Kompas, Jakarta.
- Sunarjati, H., 1986, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Supranto, M., 2003, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Tanya, Bernard, L., Simanjuntak, Y.N., Hage, M.Y., 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Tanya, Bernard L., 2011, *Hukum Dalam Ruang Sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Nugraha, Untung, I.A., 2004, *Politik Pengelolaan Sumber Daya Hutan, Issue dan Agenda Mendesak*, Debut Press, Yogyakarta
- Utsman, Sabian, 2009, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum, Makna Dialog antara Hukum dan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Warman, Kurnia, 2007, *Potret Pengelolaan Hutan di Nagari, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa)*, Jakarta.
- Widjaja, HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta.
- Zakaria, Yando R., 2001, *Mensiasati Otonomi Daerah Demi Pembaruan Agraria*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta.

Artikel dan Jurnal

- Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam Nusa Tenggara Timur, 2013, *Proposal Untuk Para Pihak TWA Ruteng Menuju Penerapan Kolaborasi Tiga Pilar*, Kupang.
- Hasil Pemantauan Tindak Kekerasan dan Penembakan Petani Manggarai di NTT oleh Tim Pemantauan Kasus Manggarai, 2004, Komnas HAM, Jakarta.
- ICRAF, LATIN dan P3AE-UI, 2001, *Seri Kebijakan I : Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia; Suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan dalam era Otonomi Daerah*, Jakarta.
- Jemahat, Lasarus, 2011, *Pola Relasi Sosial Elit Tradisional: Kasus Desa Rana Mbeling, Kabupaten Manggarai Timur, NTT*.
- JPIC OFM dan PADMA Indonesia, 2003, *Pemusnahan Kebun Kopi Milik Ratusan Petani Di Colol, Kabupaten Manggarai, NTT; Sebuah Rekaman Penghilangan Paksa Hak Milik dan Hak Asasi Petani oleh Pemerintah Kabupaten Manggarai (Laporan Hasil Investigasi)*, Jakarta.
- Kertas Posisi Tim Advokasi untuk Rakyat Manggara, 2004, mencoba lagi menjadi orang Manggarai, Jakarta.
- Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Pemerintah Kabupaten Manggarai Dengan Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kupang, 2001, *Penelitian dan Kompilasi Hukum Adat Pertanian di Kabupaten Manggarai*, Kupang.
- Naskah Akademik Untuk Penyusunan RUU Tentang Pengakuan Dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat, 2011, AMAN dan HuMa, Jakarta.
- Proposal Masyarakat Hukum Adat Colol dalam Musyawarah Bersama Tiga Pilar di Gendang Induk Colol, 2012.
- Yance Arizona, 2008, *Mengintip Hak Ulayat Dalam Konstitusi Di Indonesia*.