

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 derasnya 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 kalaupun 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 pertanahan*, 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 Pertanahan 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*.