

KEDUDUKAN HUKUM DAN PELUANG PENGAKUAN SURAT KETERANGAN TANAH ADAT

Rikardo Simarmata



THE PARTNERSHIP
FOR GOVERNANCE REFORM

2015

KATA PENGANTAR

Laporan penelitian ini merupakan bagian dari agenda besar yaitu advokasi pengakuan hak-hak adat atas tanah. Secara spesifik laporan ini mencermati efektivitas dan problem-problem yang dihadapi oleh Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA), yang saat ini menjadi instrumen formal pengakuan hak-hak masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah. Pengetahuan mengenai gambaran keberlakuan dan rekomendasi-rekomendasi untuk keperluan menjadikan SKTA efektif, diharapkan bisa menjadi amunisi untuk meningkatkan signifikansi sosial SKTA.

Guna mendapatkan informasi dan data, peneliti telah mengunjungi kantor-kantor pemerintah, perusahaan dan lembaga adat. Kantor pemerintah diantaranya kantor kelurahan, kecamatan, kabupaten, provinsi dan pusat. Kunjungan ke kantor lembaga adat dilakukan ke rumah pribadi fungsionaris kedamangan yang kebetulan difungsikan juga sebagai kantor. Selain untuk mendapatkan dokumen-dokumen yang relevan, kunjungan utamanya untuk melakukan wawancara. Kunjungan juga diisi dengan melihat lokasi tanah-tanah adat yang menjadi obyek sengketa.

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang bersedia untuk diwawancarai serta yang memberikan dukungan-dukungan lain yang membuat penelitian ini berlangsung lancar. Peneliti juga berterima kasih kepada Kemitraan (*Partnership for Governance Reform*) yang menyediakan dukungan finansial bagi terselenggaranya penelitian ini. Secara khusus, peneliti mengucapkan terima kasih dan apresiasi kepada Andi Kiki dan Ari Kristiani (kantor Kemitraan Kalimantan Tengah), atas bantuannya menghubungkan peneliti dengan para responden dan juga menyiapkan hal-hal teknis terkait kunjungan lapangan.

Tidak lupa penulis juga berterima kasih kepada orang-orang yang telah memberikan masukan-masukan bagi penyempurnaan isi laporan ini. Pertama, kepada Bapak Agustin Terang Naras, selaku Gubernur Kalimantan Tengah, yang memberikan masukan-masukan pada kesempatan audiensi pada tanggal 5 April 2015. Kedua, kepada sejumlah aktivis LSM dan pengelola Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) atas masukan-masukannya pada diskusi pada tanggal 15 Juni 2015.

Akhir kata, Penulis berharap agar laporan ini dapat menjadi bahan refleksi dan advokasi untuk terus memperjuangkan legitimasi bukti-bukti hak atas tanah yang dikeluarkan oleh lembaga adat.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penguasaan dan kepemilikan tanah oleh masyarakat hukum adat (baca: komunitas Dayak) telah lama diusik oleh klaim lain yang mendasarkan pada otoritas formal. Klaim tersebut dianggap tidak mengakui dan menghormati otoritas dan hak-hak adat di atas tanah. Akibatnya hak-hak adat atas tanah tidak terlindungi dan tidak berkepastian. Tanah sebagai harta benda masyarakat hukum adat, berada dalam ancaman. Di lapangan, kontestasi klaim antara masyarakat hukum adat dengan pihak-pihak luar telah menyulut konflik penguasaan.

Fakta masih sulitnya masyarakat hukum adat mempertahankan tanah-tanah adatnya jika berhadapan dengan otoritas formal atau pihak-pihak yang mendasarkan legitimasinya pada otoritas formal, dinilai bertolak belakang dengan instrumen hukum nasional yang semakin menegaskan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat hukum adat. Instrumen hukum nasional tersebut menyebar dari konstitusi, UU sampai putusan pengadilan. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah berpandangan bahwa ruang kosong antara instrumen hukum nasional dengan konflik penguasaan, mendesak untuk diisi. Tujuan mengisi ruang kosong tersebut adalah agar instrumen hukum nasional yang mengakui dan menghormati masyarakat hukum adat, dapat dirasakan efek oleh masyarakat hukum adat di Kalimantan Tengah.

Perda No. 16/2008 (Perda Lembaga Adat) dan Pergub No. 13/2009 (Pergub Tanah Adat) dibuat dan diberlakukan untuk mengisi ruang kosong tersebut. Kedua produk hukum daerah tersebut bermaksud mengkonkritkan ketentuan konstitusi, UU dan putusan pengadilan. Salah satu konkritisasi bentuk pengakuan dan penghormatan tersebut adalah pengakuan otoritas lembaga adat dalam mengurus tanah-tanah adat. Mengeluarkan surat keterangan tanah adat (SKTA) merupakan salah satu wujud konkrit dari otoritas atau kewenangan dimaksud. Dengan memiliki SKTA, masyarakat hukum adat diharapkan mendapat kepastian atas penguasaan tanah sekaligus mampu mempertahankannya dari pihak-pihak luar.

Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat dibuat dan dijalankan dengan dua asumsi yang tidak berdasar. Asumsi yang pertama mengandaikan tidak ada sistem keteraturan (*normative order*) atau otoritas lain mengenai tanah, di luar sistem hukum adat. Atau menganggap otoritas lain tidak signifikan secara sosial. Asumsi kedua mengandaikan masyarakat

hukum adat statis alias tidak berubah termasuk dalam soal orientasi. Kedua asumsi tersebut mempengaruhi jalannya pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Praktek pemberian SKTA menunjukkan bahwa masyarakat hukum adat tidak statis melainkan berubah. Alih-alih menjadikan SKTA sebagai instrumen untuk menjaga tanah-tanah adat, sebagian fungsionaris kedadagangan justru mengeluarkan SKTA untuk memfasilitasi pemindahtanganan tanah-tanah adat dengan motif mendapatkan ganti rugi. Motif tersebut membuat proses penerbitan SKTA melupakan pemeriksaan lapangan dan hanya mengandalkan keterangan pemohon.

Pemberlakuan dengan kedua asumsi di atas dan praktek pemberian SKTA telah menghadapi SKTA pada dua kendala serius. Kendala pertama datang dari kontestasi otoritas antara fungsionaris kedadagangan (khususnya damang) dengan aparat pemerintah (kepala desa/lurah dan camat). Kontestasi menyangkut pembagian atau pembedaan obyek Surat Pertanyaan Tanah (SPT) dengan SKTA. Di satu sisi, kepala desa/lurah dan camat berpandangan bahwa SKTA semestinya diberikan untuk tanah-tanah yang berlokasi di hutan, bukan yang berlokasi di tepi jalan dan jauh dari perkampungan. Atau di tanah-tanah bersama yang di atasnya terdapat situs-situs adat dan makam-makam leluhur. Di sisi lain, fungsionaris kedadagangan beranggapan bahwa SKTA juga bisa diberikan di atas tanah yang berlokasi di dekat perkampungan atau tepi jalan. Motif mendapatkan pendapatan berupa biaya administrasi pengurusan surat tanah, dianggap sebagai faktor paling menentukan di balik kontestasi tersebut.

Kendala kedua datang dari kalangan swasta (perusahaan, bank, CU) dan birokrat yang menyangsikan keabsahan dan kekuatan hukum SKTA. Menurut kalangan ini SKTA dianggap tidak absah karena tidak ditandatangani oleh otoritas formal. Posisi tersebut membuat SKTA tidak diakui sebagai bukti atau alas hak. Karena bukan merupakan bukti hak, SKTA kemudian tidak dapat dipakai untuk keperluan pengajuan kredit ke lembaga keuangan atau bantuan pemerintah, serta untuk permohonan sertifikat hak atas tanah.

Dalam praktek, tidak semua kalangan menyangsikan keabsahan dan kekuatan hukum SKTA. Pada peristiwa pembebasan tanah dengan ganti rugi, pinjam pakai tanah adat, pembuatan akta notaris dan permohonanan HGU, SKTA diterima sebagai bukti hak. Segelintir pegawai Kanwil BPN Kalimantan Tengah juga mengakui SKTA. Pengakuan tersebut lebih didasarkan

pada pemahaman bahwa masyarakat hukum adat memang melakukan penguasaan fisik yang nyata atas tanah.

Kehadiran SKTA dapat dikatakan mendatangkan dampak positif bagi masyarakat hukum adat karena SKTA diakui sebagai bukti hak. Namun, di sisi yang lain, SKTA mendatangkan dampak negatif bagi pihak luar. Dampak yang paling nyata adalah ketidakpastian hak atas tanah. Tumpang tindih dan klaim berulang adalah dua penyebab utama terjadinya ketidakpastian hak. Tumpang tindih karena SKTA diberikan di atas tanah yang sudah dikuatkan dengan SPT dan sertifikat. Sementara klaim berulang terjadi karena SKTA dipakai untuk menuntut ganti rugi sekalipun sebelumnya di atas tanah yang sama telah diberikan ganti rugi kepada pihak lain dengan bukti SPT. Sebagian dari para penuntut tersebut masih merupakan keluarga dari penuntut sebelumnya.

Kesimpulan bahwa SKTA bukan merupakan bukti hak berasal dari tafsir hukum dominan. Tafsir ini masih dianut oleh mayoritas birokrat di Kanwil BPN Kalimantan Tengah. Tafsir dominan tersebut hanya merujuk pada peraturan setingkat peraturan pemerintah, peraturan menteri dan surat edaran. Tafsir hukum dominan tersebut mengkonstatasikan bahwa kepala desa/lurah dan camat adalah pejabat yang diberikan kewenangan untuk membuat surat yang menjelaskan atau menguatkan adanya penguasaan fisik yang nyata. Surat tersebut saat ini disebut sebagai SPT. Tafsir dominan tersebut tidak melihat bahwa kepala adat juga merupakan pejabat yang diberikan kewenangan untuk mengeluarkan surat tanah.

Tafsir dominan di atas dianggap melakukan empat kekeliruan. *Pertama*, keliru karena melupakan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat yang telah mengukuhkan damang sebagai otoritas yang dapat mengeluarkan surat tanah dalam bentuk SKTA. *Kedua*, keliru karena hanya menggunakan PP dan peraturan pelaksana sebagai rujukan hukum. Tafsir dominan tersebut melupakan UUD 1945 dan UUPA yang jika ditafsir dengan cara lain ternyata memberikan pembenaran pada keberadaan SKTA. *Ketiga*, sangat keliru karena memahami peraturan perundangan yang dirujuk secara parsial. Bagian lain dari peraturan perundangan yang dirujuk ternyata membuka peluang pada bukti tertulis lainnya di luar SPT. *Keempat*, keliru karena surat tanah hanyalah merupakan penguat dari adanya penguasaan fisik yang nyata, dengan demikian, syarat utamanya adalah penguasaan fisik yang nyata, sedangkan bukti tertulis dan bukti saksi hanya merupakan pendukung.

Laporan ini merekomendasikan dilakukannya advokasi pengakuan SKTA sebagai bukti hak dalam dua arena. Arena pertama adalah perumusan regulasi dan arena kedua aparaturnya pelaksana aturan. Untuk saat ini arena pertama sedang memiliki momentum bagus yaitu revisi Pergub Tanah Adat setelah berakhir masa enam tahun. Arena pertama akan sangat berguna untuk advokasi SKTA tanah adat perorangan.

Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama, revisi Pergub Tanah Adat perlu mengoreksi asumsi-asumsi tidak berdasar yang pernah digunakan. Agar Pergub Tanah Adat berlaku efektif, penyusunan revisinya dilakukan dengan menyelenggarakan dialog intensif dengan Kanwil BPN. Tujuan dialog tersebut agar jajaran Kanwil BPN mengakui SKTA sebagai bukti hak dan sekaligus membantu mengefektifkan pemberlakuan Pergub Tanah Adat. Dari segi muatan, keberlakuan (*implementability*) Pergub revisi tersebut dilakukan dengan memperjelas klausul-klausu yang kabur. Misalnya kejelasan mengenai obyek dan batasan maksimal luas tanah dengan SKTA, hubungan koordinasi dan instansi pemerintah daerah yang diberikan tugas untuk melakukan pengawasan.

Revisi Pergub Tanah Ulayat juga merupakan momentum yang tepat untuk menautkan Pergub dengan peraturan perundangan nasional dan putusan pengadilan yang dibuat setelah tahun 2009. Penautan tersebut terutama untuk advokasi SKTA tanah-tanah bersama. Untuk SKTA tanah perorangan revisi Pergub perlu menautkan diri dengan Peraturan Bersama 3 menteri mengenai penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan. Adapun untuk advokasi SKTA untuk tanah-tanah bersama penautan perlu dilakukan terhadap putusan MK 35/2012 dan Permenhut No. P.62/Menhut-II/2013. Revisi Pergub juga perlu ditautkan dengan UU Desa bila tanah-tanah bersama dengan SKTA hendak dijadikan sebagai aset desa (tanah ulayat dan hutan milik desa). Karena, baik putusan MK 35/2012 maupun UU Desa memerlukan tindakan pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat, maka revisi Pergub juga perlu mengkaitkan dirinya dengan Permendagri No. 52/2014. Data-data SKTA yang didokumentasikan oleh fungsionaris kedadatan dapat digunakan oleh Tim untuk melakukan identifikasi keberadaan masyarakat hukum khususnya terkait dengan wilayah adat dan harta kekayaan adat.

Adapun arena kedua, aparaturnya pelaksana aturan, akan digunakan untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan fungsionaris kedadatan mengenai administrasi pertanahan. Pengetahuan dan ketrampilan menentukan seberapa jauh fungsionaris kedadatan selaku

aparatus pelaksana Pergub Tanah, dapat menjadikan pergub mendatangkan efek sosial yang nyata.

Bagian Kesatu

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Enam belas tahun terakhir Provinsi Kalimantan Tengah telah menjadi lokasi yang menyediakan energi besar bagi adat untuk memperagakan identitas dan otoritasnya. Identitas dan otoritas itu muncul pada arena sosial, politik, hukum dan pemerintahan. Ada beragam cara dipakai untuk memperagakan identitas dan otoritas tersebut. Mengajukan klaim atas tanah adat, mendirikan lembaga adat dan organisasi kemasyarakatan yang beridentitas adat serta membuat kebijakan dan regulasi, adalah contoh dari sekian cara yang digunakan. Bahkan sebuah cara yang mengindikasikan eksesifitas, dilakukan dengan cara menyelenggarakan peradilan adat dan memberikan sanksi kepada pelanggar hukum adat yang tidak berdomisili di Kalimantan Tengah. Pelanggaran juga tidak berlangsung di Kalimantan Tengah. Seluruh upaya untuk memperagakan identitas dan otoritas adat tersebut bermuara pada tujuan akhir yaitu agar adat mendapatkan legitimasi.

Hak atas tanah merupakan isu yang terbilang intensif dan ekstensif menggunakan identitas dan otoritas adat. Pada banyak kasus, masyarakat hukum adat, khususnya Orang Dayak, menuntut perusahaan untuk membayar kompensasi dalam bentuk ganti rugi dengan dalil bahwa tanah yang digarap oleh perusahaan merupakan tanah adat. Sebelum ada Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA), klaim adat atas tanah mayoritas dibuktikan dengan tanda-tanda fisik seperti kuburan, tempat keramat atau tanaman keras. Pada beberapa kasus klaim tersebut didukung oleh dokumen tertulis berupa surat yang dikeluarkan oleh kepala adat atau bukti pembayaran pajak di masa kolonial Hindia Belanda. Klaim dan dalil yang sama juga digunakan masyarakat dalam menuntut ganti rugi kepada instansi dan badan usaha milik negara yang akan menggunakan tanah untuk pembangunan.

Sekalipun meng-*claim* keberlakuan otoritas adat di atas tanah-tanah yang diminta untuk diganti rugi oleh pihak swasta maupun pemerintah, namun otoritas adat tersebut seketika akan

hilang sesaat setelah ganti rugi diberikan dan pemilik tanah adat menandatangani Surat Pelepasan Hak Atas Tanah. Namun pada sejumlah kasus tidak demikian bila pemegang tanah adat hanya memberikan hak pinjam pakai kepada perusahaan. Selama masa pinjam pakai, kepemilikan atas tanah tetap diatur oleh hukum adat dan tanah akan dikembalikan ke persekutuan adat, bila izin atau hak perusahaan tersebut berakhir.

Setelah berlangsung selama sekitar satu dekade, tindakan memunculkan dan menguatkan identitas dan otoritas adat dalam isu tanah, belum sepenuhnya mencapai tujuan. Pihak-pihak di luar masyarakat adat dianggap masih belum mengakui dan menerima identitas dan otoritas adat atas tanah-tanah adat. Pemerintah merupakan salah satu pihak yang belum mengakuinya. Pemerintah tetap memberikan izin atau hak di bidang pertambangan dan perkebunan, di atas tanah-tanah adat dan tidak meninjau ulang izin atau hak-hak tersebut.

Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah berpikir bahwa izin atau hak yang sudah dikantongi perusahaan tidak mungkin bisa dicabut dengan alasan arealnya memasuki wilayah adat. Ataupun meminta perusahaan untuk berhenti beroperasi dengan alasan yang sama. Dengan izin atau hak yang dimilikinya perusahaan-perusahaan akan menggarap tanah-tanah adat yang masuk ke dalam areal izinnya. Pemerintah Provinsi (Pemprov) berpikir bahwa langkah terbaik yang dapat dilakukan adalah dengan membekali masyarakat hukum adat, para pemilik tanah-tanah adat, dengan dokumen tertulis. Dokumen tertulis tersebut dikeluarkan oleh otoritas adat. Dengan dokumen tertulis tersebut, klaim kepemilikan atau penguasaan atas tanah-tanah adat semakin kuat dan yang lebih penting diterima oleh pihak-pihak luar, terutama pihak perusahaan.

Kebijakan Pemprov Kalimantan Tengah untuk melindungi tanah-tanah adat dari kegiatan perusahaan dan pemerintah dengan cara mengeluarkan bukti tertulis, mendapat landasan hukum dengan diberlakukannya Peraturan Daerah No. 16/2008 tentang Kelembagaan Adat di Kalimantan Tengah (selanjutnya disebut Perda Lembaga Adat)¹. Sekitar enam bulan setelah Perda Lembaga Adat diberlakukan, Gubernur Kalimantan Tengah memberlakukan Peraturan Gubernur No. 13/2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah, untuk melaksanakan lebih lanjut Perda Lembaga Adat². Muatan Pergub No.

¹ Perda No. 16/2008 mencabut Perda 14/1998 tentang Kedamaian di Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah. Perda No. 16/2008 telah diubah oleh Perda No. 1/2010.

² Pergub No. 13/2009 telah diubah oleh Pergub No. 4/2012.

13/2009 (selanjutnya disebut Pergub Tanah Adat) menegaskan latar belakang pengaturan tanah adat yaitu untuk melindungi dan memperjelas hak-hak atas tanah adat.³

B. Fokus penelitian

Pemberian kewenangan kepada fungsionaris kedadatan untuk mengurus dan mengatur tanah-tanah adat beserta hak-hak di atasnya oleh Perda Lembaga Adat dan Perda Tanah Adat menimbulkan pertanyaan mengenai pengaruhnya terhadap aturan dan otoritas formal mengenai surat tanah. Pada saat Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat diberlakukan, aturan dan otoritas formal mengenai surat tanah bentuk sedang berlaku dan sudah berlangsung sejak Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diundangkan pada tahun 1960.⁴ Situasi demikian mengakibatkan adanya pluralisme hukum dalam pengaturan surat tanah.

Terdapat tiga hal yang perlu didalami dari situasi pluralisme hukum tersebut. Hal *pertama* berkenaan dengan dampak. Poin mengenai dampak penting karena, sebagaimana sudah disebutkan, Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat diberlakukan bukan pada ruang kosong melainkan ruang yang sebelumnya sudah diisi oleh aturan dan otoritas formal. Pertanyaan-pertanyaan di seputar dampak seperti: apakah pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat menyebabkan obyek surat tanah yang formal menjadi terbatas?; apa saja areal tanah yang dapat diberikan untuk surat tanah adat (SKTA) dan untuk surat tanah formal?

Hal *kedua* berkaitan dengan koordinasi kelembagaan. Poin koordinasi kelembagaan penting karena kedua aturan dan otoritas tersebut ada pada waktu dan tempat yang sama. Keduanya tidak mungkin menghindari interaksi dan karena itu memerlukan koordinasi untuk mencegah dan sekaligus menyelesaikan masalah. Pertanyaan untuk perihal ini adalah, 'bagaimana dan seberapa jauh koordinasi antara otoritas adat dengan otoritas formal dalam rangka pemberian SKTA?

Adapun hal *ketiga* berkenaan dengan keabsahan dan kekuatan hukum SKTA di mata pihak-pihak di luar masyarakat adat. Perihal ketiga ini penting untuk diselidiki berhubung telah

³ Laporan lain memahami Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat sebagai instrumen legislasi dengan tujuan lebih luas yaitu untuk menyelesaikan konflik-konflik tanah yang melibatkan masyarakat hukum adat di Kalimantan Tengah. Lihat misalnya dalam Waluyo (2012).

⁴ Gambaran lebih lengkap mengenai aturan dan otoritas formal atas tanah-tanah tidak terdaftar dapat dilihat pada **Bagian Keempat** laporan ini.

terbentuknya unifikasi hukum dalam pengaturan pembuktian penguasaan fisik atas tanah. Selain karena pertimbangan unifikasi hukum, alasan lain yang membuat perihal ketiga ini penting karena adanya prinsip klasik dalam politik hukum modern yaitu bahwa hukum adat atau *customary law* baru akan berstatus sebagai hukum apabila diakui oleh hukum negara atau hukum modern.⁵ Pertanyaan-pertanyaan yang mengemuka seputar perihal ketiga ini diantaranya, ‘bagaimana kedudukan SKTA dalam kerangka hukum pertanahan nasional?, dan bagaimana para pihak mempersepsikan kebasahan dan kekuatan hukum SKTA?

Ketiga perihal di atas, berikut pertanyaan-pertanyaannya, menjadi fokus laporan ini. Bila ditampilkan di dalam bentuk tabel akan terlihat sebagai berikut:

Perihal	Pertanyaan
Dampak	• Apakah pemberlakuan pemberian SKTA menyebabkan obyek tanah untuk surat tanah formal menjadi terbatas? • Apa saja areal tanah yang dapat diberikan untuk SKTA dan untuk SKT?
Koordinasi kelembagaan	• Bagaimana koordinasi antara fungsionaris kedamaian dengan kepala aparatus desa/kelurahan dan kecamatan dalam mengeluarkan SKTA? • Bagaimana pembagian kewenangan antara camat dan damang dalam administrasi tanah-tanah tidak tidak terdaftar?
Kekuatan hukum atau keabsahan SKTA	• Bagaimana kedudukan SKTA dalam kerangka hukum pertanahan nasional? • Bagaimana para pihak mempersepsikan keabsahan dan kekuatan hukum SKTA?

Bila perihal pertama dan ketiga diperluas bukan hanya menyangkut administrasi surat tanah maka pertanyaan bisa diperluas. Misalnya dampak pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat pada seluruh perencanaan dan penggunaan ruang yang sedang berlaku dan berlangsung. Bila dirumuskan dengan cara yang terbalik, seberapa jauh pemberlakuan tersebut dapat efektif pada saat ruang sudah direncanakan dan lahan-lahan sudah dipakai untuk bermacam-macam kegiatan.

⁵ Uraian mengenai prinsip tersebut dapat dilihat pada Griffiths (1986) dan Tamanaha (2001).

Pemberlakuan Perda dan Pergub dalam rangka pemberian SKTA oleh otoritas adat akan berhadapan dengan kenyataan bahwa ruang di Kalimantan Tengah telah terbagi habis ke dalam kawasan hutan dan bukan kawasan hutan. Menurut versi Perda Provinsi Kalimantan Tengah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah, luas kawasan hutan adalah 10.290.000 ha dan bukan kawasan hutan atau areal penggunaan lain (APL) seluas 5.070.000 ha. Sedangkan menurut versi Surat Keputusan Menteri Kehutanan No.SK 529/Menhut-II/2012, luas kawasan hutan mencapai 12.650.000 ha dan bukan kawasan hutan 2.780.000 ha.

Dari segi penggunaan, wilayah Kalimantan Tengah seluas 15.430.000 ha telah dimanfaatkan untuk berbagai kegiatan. Seluas 1,3 juta ha telah diberikan untuk perkebunan kelapa sawit, 3,7 juta ha untuk pertambangan dan 4,9 juta ha untuk kegiatan pengusahaan dan pemanfaatan hutan. Ketiga kegiatan tersebut totalnya menggunakan tanah seluas hampir 10 juta ha.

Perbedaan mengenai luas kawasan hutan dan bukan kawasan hutan pada Perda Tata Ruang dengan Surat Keputusan Menteri menimbulkan tanda tanya sekaligus kekawatiran akankah kehadiran SKTA bisa menyudahi kebingungan karena perbedaan tersebut, atau justru akan memperkeruh. Adanya kegiatan pemanfaatan (perkebunan, pertambangan dan kehutanan) yang sudah didasarkan pada izin atau hak, menimbulkan tanda tanya apakah pemberian SKTA akan berdampak pada legitimasi kegiatan-kegiatan pemanfaatan tersebut.

C. Metode

Pengumpulan data dilakukan dengan *desk review* dan kunjungan lapangan. Sejumlah dokumen yang relevan berhasil dikumpulkan lewat desk review yang meliputi kategori-kategori berikut:

- peraturan perundang-undangan;
- laporan penelitian;
- bahan presentasi;
- laporan pelaksanaan program/proyek;
- SKTA dan SPT;
- Pencatatan administrasi SKTA;
- Surat-surat peralihan hak atas tanah;
- Putusan fungsionaris adat; dan

- Dokumentasi hukum adat

Adapun kunjungan lapangan berlangsung selama tujuh hari yaitu pada tanggal 19-24 November 2014 dan 5 Maret 2015. Pengumpulan data selama kunjungan lapangan mengambil tempat di 3 tempat, masing-masing Kota Palangkaraya, Kabupaten Kapuas dan Kabupaten Katingan. Penelitian lapangan di Kabupaten Kapuas dilakukan di Kecamatan Timpah dan di Kabupaten Katingan di Kecamatan Katingan Hilir.⁶ Pada tempat tersebut dilakukan wawancara dengan fungsionaris adat, aparat desa, pegawai pemerintah, dan pelaku usaha. Pegawai pemerintah terdiri dari pegawai pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Berikut informasi lengkap mengenai kalangan yang berhasil diwawancarai:

Contact person	Instansi/jabatan
Fungsionaris adat	Damang
Aparatur desa	Kepala desa
Pegawai pemerintah daerah	1. Sekretaris Daerah Provinsi 2. Sekretaris desa 3. Kasi kelurahan 4. Lurah 5. Kasi Pemerintahan Kecamatan 6. Camat 7. Kasubag Sekretariat Daerah Kabupaten
Pegawai pemerintah pusat	1. Kantor Pertanahan Badan Pertanahan Nasional 2. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional
Pelaku usaha	1. Manager perusahaan sawit 2. Kepala Unit BRI 3. Ketua SPK CU

Selain melalui desk review dan kunjungan lapangan, penelitian juga mendapatkan sejumlah masukan dari Agustin Teras Narang selaku Gubernur Kalimantan Tengah (2010-2015). Masukan-masukan tersebut beliau berikan setelah mendengar presentasi temuan-temuan sementara penelitian ini, yang berlangsung pada tanggal 4 Maret 2015.

⁶ Kunjungan lapangan sebenarnya juga dilakukan ke Kecamatan Kahayan Hilir, Kabupaten Pulang Pisau. Kunjungan dilakukan oleh Rimawati. Namun karena satu dan lain hal, data-data yang dikumpulkan dari kunjungan lapangan tersebut tidak disertakan dalam laporan ini.

D. Organisasi penulisan

Setelah **Bagian Kesatu** (Pendahuluan), laporan ini diteruskan dengan deskripsi singkat mengenai perkembangan regulasi daerah di Kalimantan Tengah mengenai kelembagaan adat dan tanah adat. Deskripsi tersebut ditempatkan di **Bagian Kedua**. **Bagian Ketiga** akan menjadi bagian terpenting dari laporan ini, yang berisikan gambaran mengenai praktek, kendala dan dampak pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Pada bagian ini temuan-temuan lapangan akan banyak digambarkan. Deskripsi dilanjutkan dengan **Bagian Keempat** yaitu bagian yang menjelaskan kedudukan SKTA dalam kerangka hukum pertanahan nasional.

Bagian Kelima (Penutup) akan menjadi pemuncak laporan ini, berisikan Kesimpulan dan saran-saran rekomendatif. Rekomendasi ditujukan supaya SKTA menjadi dokumen yang legitim dan memiliki kekuatan hukum. Lebih luas dari itu, rekomendasi juga ditujukan supaya Pergub Tanah Adat bisa ditautkan dengan skema-skema pengakuan lainnya.

Bagian Kedua

PERKEMBANGAN PRODUK HUKUM DAERAH

LEMBAGA ADAT DAN TANAH ADAT

Kalimantan Tengah termasuk satu dari sedikit provinsi yang memiliki tradisi panjang dalam pengaturan lembaga adat. Pengaturan mengenai lembaga kedadagangan, yang didalamnya meliputi hak-hak adat, hampir ada di hampir setiap rejim pemerintahan. Sejarah pengaturan lembaga adat telah dimulai sejak Pemerintahan Hindia Belanda pada abad ke-20. Pada masa Pemerintahan Orde Lama peraturan mengenai hal yang sama diberlakukan pada tahun 50-an. Pada masa Orde Baru, aturan tersebut bahkan dibuat pada masa-masa awal pemerintahan. Aturan mengenai lembaga adat juga dikeluarkan pada masa transisi dari Orde Baru ke Orde Reformasi, pada tahun 1998⁷. Setelah Era Reformasi berlangsung lebih kurang 10 tahun, peraturan baru mengenai kedadagangan, dibuat pada tahun 2008.

Satu materi pokok yang selalu ada pada peraturan mengenai lembaga adat di berbagai rejim pemerintahan tersebut adalah mengenai kewenangan kedadagangan. Agenda politik masing-masing rejim pemerintahan mempengaruhi pengaturan mengenai luasan atau cakupan kewenangan. Pengaturan pada masa pemerintahan Hindia Belanda mengakui kewenangan kedadagangan untuk mengatur dan mengurus wilayahnya. Pada masa Pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, kewenangan tersebut dihilangkan. Damang tidak lagi sebagai penguasa wilayah sementara wilayah adat didasarkan pada wilayah administrasi pemerintahan.

Konsep lembaga kedadagangan yang memiliki kewenangan mengurus dan mengatur wilayahnya dimunculkan kembali pada tahun 2008. Penekanan diberikan pada kewenangan mengatur pengurusan sumberdaya alam di dalam wilayah adat. Pengakuan atas kewenangan selanjutnya menjadi dasar bagi peraturan tersebut untuk memberikan kewenangan lanjutan kepada kedadagangan, yaitu mengeluarkan surat keterangan tanah adat sebagai bagian dari administrasi tanah-tanah adat.

⁷ Uraian mengenai pengaturan lembaga adat pada berbagai periode tersebut dapat dilihat dalam Simarmata (2006).

Materi pengaturan mengenai tanah, baik kewenangan kademangan atas tanah maupun hak atas tanah, mendapat perhatian dalam peraturan yang diberlakukan pada tahun 2008. Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya dalam Perda No. 16/2008 tentang Kelembagaan Adat di Kalimantan Tengah terdapat dua ketentuan yang berkenaan dengan tanah. *Pertama*, ketentuan mengenai kewenangan Damang untuk menerbitkan SKTA. *Kedua*, ketentuan mengenai hak-hak adat, termasuk hak adat atas tanah. Untuk pertama kali juga sejak pemerintahan Hindia Belanda, dibuat peraturan pelaksana tersendiri bagi ketentuan mengenai tanah adat yaitu Peraturan Gubernur No. 13/2009. Gambaran lebih jauh mengenai Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat tersebut disajikan dalam bagian-bagian berikut.

Perda Lembaga Adat

Perda Lembaga Adat menyediakan landasan hukum bagi Damang untuk mengurus tanah adat. Ada dua ketentuan yang secara tersurat dan tersirat menyatakan kewenangan Damang untuk mengurus tanah. Ketentuan pertama secara tersurat mengatakan bahwa Damang memiliki hak dan kewenangan membuat surat keterangan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah (Pasal 10 Ayat 1 huruf d). Adapun ketentuan kedua menyatakan kewenangan tersebut secara tersirat dengan mengatur bahwa Damang memiliki hak dan kewenangan untuk mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan adat (Pasal 10 Ayat 1 huruf b). Lebih lanjut dikatakan bahwa hak-hak adat tersebut termasuk tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah (Pasal 36 Ayat 1).

Berkenaan dengan SKTA, Perda Lembaga Adat menjelaskan bahwa bukti kepemilikan tertulis tersebut merupakan surat tanda pengakuan oleh lembaga kademangan atas tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah. Lebih lanjut dijelaskan bahwa, bila dikehendaki oleh pemegang hak, SKTA dapat dijadikan bukti untuk pendaftaran hak atas tanah ke instansi terkait (Penjelasan Pasal 10 Ayat 1 huruf d).

Perda Lembaga Adat juga mengatur definisi mengenai tanah adat dan hak-hak adat atas tanah serta jenis tanah adat. Tanah adat menurut Perda tersebut meliputi uraian-uraian berikut:

- Tanah beserta isinya
- Berada di wilayah kademangan atau wilayah desa/kelurahan
- Dikuasai berdasarkan hukum adat
- Hutan dan bukan hutan
- Ada luasan dan batas-batasnya

- Milik bersama atau perorangan
- Diakui oleh Damang

Berdasarkan definisi tersebut sangat jelas bahwa dari segi subyek, tanah adat dapat berupa tanah perorangan atau tanah bersama.⁸ Tanah perorangan adalah tanah milik pribadi yang perolehannya dilakukan dengan membuka hutan atau berladang, jual beli, hibah, atau warisan. Dari segi *land use*, tanah perorangan dapat berupa kebun atau tanah yang ada tanam tumbuhnya maupun tanah kosong belaka (Pasal 1 Ayat 21). Sedangkan tanah bersama adalah tanah warisan leluhur turun temurun yang dikelola dan dimanfaatkan bersama-sama oleh para ahli waris sebagai sebuah komunitas (Pasal 1 Ayat 20). Hal yang dapat digarisbawahi dari definisi tersebut bahwa tanah bersama harus merupakan warisan leluhur. Ini berbeda dengan tanah perorangan yang dapat diperoleh melalui jual beli, hibah atau warisan. Hal kedua yang dapat digarisbawahi bahwa tanah bersama harus dikelola dan dimanfaatkan secara bersama-sama oleh para ahli waris dalam kapasitas sebagai komunitas.

Serupa dengan pembagian tanah adat, hak-hak adat di atas tanah dalam Perda Lembaga Adat juga terbagi dua yaitu hak perorangan dan hak bersama. Hak-hak adat atas tanah tersebut meliputi hak untuk mengelola, memungut dan memanfaatkan sumber daya alam dan atau hasil-hasilnya. Sumberdaya alam dimaksud baik yang berada di dalam maupun di atas tanah.

Dua tahun setelah diberlakukan, Perda No. 16/2008 diubah oleh Perda No. 1/2010. Perubahan tersebut sama sekali tidak menyangkut kewenangan damang dalam pengurusan tanah ataupun hak-hak adat atas tanah. Perubahan tersebut hanya menyangkut sumber anggaran operasional Majelis dan Dewan Adat dan Lembaga Kedadangan. Selain itu diatur mengenai tunjangan fungsionaris kedadangan dan penyesuaian masa jabatan Damang ke dalam ketentuan Perda Lembaga Adat.

⁸ Pembagian tanah adat ke dalam dua klasifikasi di atas dianggap terlalu menyederhanakan realitas penguasaan atau hak-hak adat atas tanah di Kalimantan Tengah. Dalam realitasnya hak-hak adat atas tanah lebih kompleks dan merupakan buntelan (*bundle of rights*) karena satu obyek bisa dilekati lebih dari satu hak. Uraian mengenai hal tersebut bisa dilihat dalam Galudra et al. (2010).

Pergub Tanah Adat

Berselang enam bulan sejak Perda Lembaga Adat diberlakukan, Gubernur Kalimantan Tengah mengeluarkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 13/2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di Atas Tanah di Provinsi Kalimantan Tengah. Peraturan Gubernur No. 13/2009 (Pergub Tanah Adat) mengatur lebih lanjut mengenai kewenangan fungsionaris kedadangan, khususnya Damang, untuk mengurus tanah adat. Sekalipun perbedaan diantara ketiganya tidak jelas, Pergub Tanah Adat menguraikan tugas, fungsi dan kewenangan fungsionaris kedadangan dalam bidang tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah.

Pergub Tanah Adat menentukan bahwa tugas fungsionaris kedadangan adalah menginventarisir tanah-tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah (Pasal 3). Fungsi pertama masih berkaitan dengan pengurusan dan pengaturan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah. Termasuk di dalamnya adalah menyelesaikan sengketa atau perkara keperdataan mengenai tanah (Pasal 4 huruf c). Fungsi kedua fungsionaris kedadangan berkaitan dengan perannya dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan yang formal. Dikatakan bahwa fungsionaris kedadangan membantu pemerintah dalam bidang pertanahan (Pasal 4 huruf a). Adapun fungsi ketiga terkait dengan kontrol oleh fungsionaris kedadangan terhadap pemanfaatan tanah-tanah adat agar mendatangkan kesejahteraan (Pasal 4 huruf d).

Adapun mengenai kewenangan, Pergub Tanah Adat memberi tiga kewenangan penting pada fungsionaris lembaga adat, yaitu (Pasal 5 huruf a-d):

- Mengatur dan menetapkan kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan dan pembagian tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah;
- Memberikan rekomendasi tertulis kepada pihak lain untuk pelepasan atau pengalihan hak-hak atas tanah adat; dan
- Memberikan sanksi kepada tanah-tanah adat yang tidak diinventarisir atau ditelantarkan selama 6 tahun berturut-turut terhitung dari diberlakukannya Pergub Tanah Adat.

Sebagai peraturan pelaksana, ketentuan mengenai kewenangan fungsionaris kedadangan terhadap tanah-tanah adat di dalam Pergub Tanah Adat, terbilang tidak lajim karena lebih umum ketimbang pengaturan dalam Perda Lembaga Adat. Dalam Perda Lembaga Adat kewenangan

mengeluarkan SKTA tanah sudah dinyatakan eksplisit, sementara di dalam Pergub Tanah Adat bersifat implisit. Kewenangan Damang mengeluarkan SKTA tersirat di dalam kewenangan untuk menetapkan kepemilikan dan penguasaan (Pasal 5 huruf a). Terlepas dari kelemahan pada aspek perancangan (*legislation drafting*) tersebut, Pergub Tanah Adat menegaskan kembali kewenangan Damang untuk mengeluarkan SKTA.

Berkenaan dengan subyek pemegang SKTA, Pergub Tanah Adat kembali menegaskan ketentuan dalam Perda Lembaga Adat dengan menentukan bahwa SKTA dapat diberikan untuk tanah perorangan dan tanah bersama (Pasal 8 Ayat 1).

Bagian penting lainnya dari Pergub Tanah Adat adalah tata cara memperoleh SKTA. Bila digambarkan ke dalam bagan, tata cara tersebut akan terlihat sebagai berikut:



Berkaitan tata cara perolehan, sejumlah hal penting perlu digarisbawahi, yaitu:

- Fungsionaris kedadamaan yang terdiri dari damang, sekretaris damang, mantir perdamaian adat kecamatan dan mantir perdamaian adat desa/kelurahan, melakukan pengukuran dan pemetaan terhadap tanah-tanah adat yang dimohonkan SKTA
- Fungsionaris kedadamaan memeriksa kelengkapan bukti-bukti penguasaan berupa: (i) bukti tertulis terdahulu (kalau ada); (ii) bukti penguasaan fisik; (iii) bukti saksi; dan (iv) bukti pengakuan yang bersangkutan.
- Kerapatan Mantir Perdamaian Adat memutuskan apakah permohonan sudah atau belum memenuhi kelengkapan

- Damang wajib membuat pengumuman selama 21 hari terhadap rencana pemberian SKTA untuk memberikan kesempatan kepada pihak ketiga untuk melakukan keberatan atau sanggahan.
- Setelah seluruh persyaratan dan prosedur dipenuhi, Damang mengeluarkan Surat Keterangan Tanah Adat.

Selain mengatur lebih jauh mengenai kewenangan lembaga kedadamanan, subyek pemegang SKTA, dan persyaratan dan prosedur pemberian SKTA, Pergub Tanah Adat juga menegaskan kegunaan SKTA sebagai persyaratan utama untuk mengajukan sertifikat hak atas tanah. Pergub Tanah Adat menambahkan kegunaan tersebut berupa syarat melakukan perjanjian pola kemitraan dengan pihak lain (Pasal 8 Ayat 3).

Di luar ketentuan-ketentuan sebagaimana diuraikan di atas, Pergub Tanah Adat memiliki sejumlah ketentuan lain yang penting untuk disimak. *Pertama*, kepemilikan tanah-tanah adat perorangan maupun bersama yang didukung oleh SKTA, tidak dapat dipindahtangankan. Pengecualian pada larangan tersebut apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk pembangunan daerah. Persetujuan pelepasan tanah tersebut dihasilkan dalam Kerapatan Mantir Perdamaian Adat yang selanjutnya disahkan oleh Damang. Persetujuan tersebut harus didukung oleh kehendak para pemegang tanah hak perorangan dan bersama. Para pemilik tanah-tanah yang akan dialihtangankan berhak mendapat kompensasi. Pengecualian yang kedua bahwa kepemilikan atas tanah bersama dapat dipindahtangankan kepada pihak lain sepanjang ada persetujuan yang disepakati dalam musyawarah persekutuan.

Kedua, ketentuan mengenai hubungan antara fungsionaris lembaga kedadamanan dengan kepala desa/lurah dan camat. Hubungan tersebut bersifat konsultatif (Pasal 6 huruf a). Salah satu bentuk hubungan konsultatif tersebut yaitu, apabila dianggap perlu, camat atau kepala desa/kelurahan dapat memberikan saran, pendapat dan penjelasan yang dibutuhkan fungsionaris kedadamanan (Pasal 6 huruf b). Tentang sifat mengikat keputusan yang dibuat oleh fungsionaris kedadamanan, Pergub Tanah Adat menegaskan bahwa camat dan kepala desa/lurah wajib melaksanakan keputusan tersebut bila tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 6 huruf c).

Ketiga, ketentuan mengenai penertiban tanah-tanah adat. Penertiban mencakup inventarisasi, penerbitan SKTA, dan sertifikasi atau pemutihan tanah-tanah adat. Dari segi waktu, penertiban tersebut dilakukan paling lambat 6 tahun sejak Pergub Tanah Adat diberlakukan. Sebagaimana

sudah ditentukan dalam Perda Lembaga Adat, sanksi bagi pemegang tanah-tanah adat yang belum diinventarisir dan diberikan SKTA, bahwa pemilikan, penguasaan dan pemanfaatannya tidak akan diakui menurut hukum adat. Pergub Tanah Adat bahkan menambahkan dua hal, yaitu: (i) sanksi tambahan sesuai hukum adat yang berlaku; dan (ii) penertiban tidak hanya berhenti pada pemberian SKTA melainkan sampai penerbitan sertifikat hak (Pasal 14 Ayat 2). Dalam rangka mensukseskan penertiban tersebut, Pergub Tanah Adat mengatakan bahwa Bupati/Walikota dapat membentuk Tim Penyelesaian Sengketa dan Pemutihan Tanah Adat (Pasal 15 Ayat 4).

Sekitar tiga tahun setelah diberlakukan, pada tahun 2012 Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 13/2009 diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 4/2012. Sekalipun pada bagian Menimbang dikatakan bahwa perubahan tersebut dilakukan karena Pergub sebelumnya masih memiliki kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat, perubahan tersebut sesungguhnya tidak berkaitan dengan hal-hal tersebut. Perubahan hanya menyangkut dua hal yang sangat teknis, yaitu: (i) menata ulang susunan Batang Tubuh; dan (ii) menambahkan tiga lampiran masing-masing:

- Format Surat Pernyataan Memiliki Tanah Adat
- Format Berita Acara Hasil Pemeriksaan Tanah Adat, dan
- Tabel jenis-jenis kepemilikan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah.

Berdasarkan format Surat Pernyataan Memiliki Tanah Adat dan Format Berita Acara Hasil Pemeriksaan Tanah Adat, aparatur yang selama ini diidentikan sebagai bagian dari pemerintah yaitu ketua RT dan Kepala Desa, terlibat dalam penerbitannya dengan membubuhkan tanda tangan. Sebagaimana sudah ditentukan Surat Pernyataan Memiliki Tanah Adat dan Format Berita Acara Hasil Pemeriksaan Tanah Adat merupakan dokumen yang harus dipertimbangkan oleh Damang dalam mengeluarkan SKTA.

Berdasarkan uraian mengenai ketentuan Pergub No.13/2009 sebagaimana telah diubah oleh Pergub No. 4/2012 di atas, maka berkenaan dengan koordinasi antara lembaga kedadaran dengan pejabat formal serta keabsahan SKTA di mata pihak luar, dapat disimpulkan bahwa secara normatif:

Pertama, pejabat formal yaitu kepala desa/lurah dan camat terlibat dalam proses penerbitan SKTA dalam bentuk memberikan masukan (*advisory*) dan atau penandatanganan.

Kedua, pejabat formal yaitu kepala desa/lurah dan camat terikat dengan keputusan Damang mengenai SKTA sepanjang keputusan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Ketiga, fungsionaris kedadagangan terlibat juga dalam administrasi formal atas tanah dengan cara membantu.

Keempat, SKTA dapat dijadikan bukti atau syarat utama dalam memohonkan sertifikat hak atas tanah atau melakukan perjanjian pola kemitraan dengan pihak lain.

Dalam rangka memeriksa efektivitas pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, pertanyaan mengenai seberapa jauh ketentuan-ketentuan normatif di atas mewujudkan dalam implementasi, perlu untuk diajukan. Bagaimana dan seberapa jauh koordinasi antara fungsionaris kedadagangan dengan kepala desa/lurah dan camat dalam menerbitkan SKTA, sudah dilakukan? Seberapa jauh SKTA sebagai bukti dan syarat utama, diterima oleh pihak-pihak lain? Bagian berikut (**Bagian Ketiga**) laporan ini akan memaparkan data-data empirik yang terkait dengan koordinasi dan keabsahan SKTA.

Bagian Ketiga

IMPLEMENTASI PERDA DAN PERGUB

Sebagaimana sudah disinggung pada *Bagian Kesatu* bahwa Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat diberlakukan bukan pada ruang yang sama sekali kosong dari *normative order*. Kedua produk hukum daerah tersebut diberlakukan pada saat aturan formal dan semi-formal mengenai surat tanah⁹, sedang berlaku. Adanya ketentuan di dalam kedua produk hukum daerah tersebut yang mengharuskan pejabat-pejabat formal dan non formal (kepala desa/lurah&camat) untuk terlibat dalam penerbitan SKTA serta peran damang untuk membantu pemerintah dalam urusan pertanahan, menandakan bahwa kedua produk daerah tersebut menyadari sedara terbatas adanya *normative order* tersebut.

Bertemuanya kedua *normative order*, yaitu aturan formal/semi-formal dan aturan adat, mengenai surat tanah menghasilkan relasi saling mempengaruhi. Aturan formal/semi-formal mengenai surat tanah mempengaruhi obyek SKTA dan persepsi serta tingkat penerimaan pihak-pihak lain terhadap SKTA. Sebaliknya, aturan adat mempengaruhi aturan formal/semi-formal mengenai surat tanah dalam hal obyek dan kepastian hak.

Normative order formal/semi-formal bukan satu-satunya yang mempengaruhi implementasi Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Faktor lain berasal dari internal lembaga kedadangan yaitu: (i) pengetahuan dan pemahaman fungsionaris terhadap Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, dan (ii) kapasitas fungsionaris kedadangan menyelenggarakan administrasi pertanahan. Persepsi masyarakat hukum adat khususnya para fungsionaris adat terhadap kedudukan dan nilai tanah turut melengkapi faktor internal tersebut.

Di lapangan, kehadiran faktor-faktor di atas telah mempengaruhi 4 hal sekaligus yaitu: (i) praktek pemberian SKTA; (ii) kendala fungsionaris adat dalam menerbitkan SKTA; (iii) upaya mendapatkan legitimasi SKTA, dan (iv) dampak kehadiran SKTA.

⁹ Istilah 'surat tanah' dipakai sebagai istilah generik yang mencakup surat keterangan tanah (SKT), surat pernyataan tanah (SPT) dan surat pernyataan (SP). Uraian mengenai hal tersebut dapat dilihat dalam Simarmata (2009) dan Simarmata (2010).

A. Praktek pemberian SKTA

‘Banjir SKTA’, itulah istilah yang digunakan oleh Berti Pattipeiluhu, Senior Manager Human Resources Department P.T. Dwie Warna Karya.¹⁰ Situasi Banjir SKTA terjadi setelah pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Istilah tersebut menunjuk pada mudahnya damang menerbitkan SKTA. Proses yang mudah tidak lepas dari ditiadakannya tahapan pemeriksaan lapangan (pengukuran dan pemetaan). Damang menerbitkan SKTA tanpa didahului oleh pemeriksaan lapangan yang dilakukan oleh sekretaris damang, mantir perdamaian adat desa, RT dan kepala desa/lurah. Damang dianggap menerbitkan SKTA hanya di atas meja karena tidak mengetahui persis lokasi, luasan dan status penguasaan tanah adat yang dimohonkan SKTA.¹¹ Pada sejumlah kasus, damang bahkan tidak tahu dimana lokasi tanah yang dimohonkan sehingga membuat orang lain berpikir bahwa Damang menerbitkan SKTA dengan mata buta.¹² Karena tidak melakukan pemeriksaan palangan, rujukan bagi damang untuk meyakini bahwa tanah yang dimohonkan memang berlokasi di tempat tertentu dan sedang dikuasai oleh seseorang, adalah pengakuan pemohon.¹³

Praktek penerbitan tanpa mengharuskan fungsionaris, terutama Damang, tidak mengetahui penguasaan fisik atas tanah dianggap bertentangan dengan sifat SKTA sebagai surat keterangan. Sebagai surat keterangan maka pejabat yang membubuhkan tanda tangan bertanggung jawab secara pidana dan perdata terhadap kebenaran informasi yang terdapat di dalam surat tersebut. Agar terhindar dari tanggung jawab tersebut, Damang sudah seharusnya memeriksa kebenaran informasi yang tersaji di dalam SKTA.¹⁴

Proses yang mudah merupakan salah satu gambaran praktek pemberian SKTA. Luasan tanah merupakan gambaran lainnya. Luasan tanah menjadi masalah karena dalam praktek tidak ada batasan maksimal. Di Kecamatan Katingan Hilir, para pegawai di kantor Bupati dan kecamatan

¹⁰ Masuk ke dalam kelompok usaha Genting Plantation dan memiliki areal perkebunan sawit di Kabupaten Kapuas

¹¹ Wawancara Helfried Nuah (Kepala seksi Pemerintahan, Kecamatan Timpah), 21/11/2014 dan Yanto (Kepala seksi Pemerintahan Kecamatan Katingan Hilir), 24/11/2014.

¹² Wawancara Berti Pattipeiluhu, 25/11/2014.

¹³ Wawancara Riduan (Kepala seksi Hak atas tanah dan Pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Katingan), 6/3/2015. Selain tidak melakukan pemeriksaan lapangan, pemberian SKTA juga dilakukan tanpa melalui tahapan pengumuman ke publik mengenai rencana pemberian SKTA. Lihat dalam Afiff et al. (2010).

¹⁴ Wawancara Yuskiman (Sekretaris Desa Talian Kereng), 24/11/2014.

mengetahui bahwa ada satu SKTA dengan luasan mencapai 100 ha. Luasan yang lebih kecil mencapai 20 sampai dengan 40 ha per SKTA.¹⁵

Menurut Mohammad Ridho, Kepala Sub Bagian Sumberdaya Alam, Bagian Perekonomian, Sekretariat Daerah Kabupaten Katingan, tidak adanya batasan maksimal tanah-tanah yang diberikan SKTA berawal dari ketidakjelasan batasan wilayah adat.

‘Batasan wilayah adat (ulayat) masih rancu, misalnya Damang Kecamatan Pulau Malan mengatakan batasnya sejauh bunyi ayam berkokok atau sejauh bunyi gong masih bisa didengar.’

Penyebab yang dianggap lebih menentukan pemberian SKTA dengan ukuran tanah yang luas adalah motif untuk mendapatkan ganti rugi sebesar-besarnya. Pada saat panitia pengadaan tanah, yang akan menaksir besarnya ganti rugi, melakukan pemeriksaan lapangan, seringkali luas tanahnya lebih kecil dari yang tercantum di SKTA. Pemegang SKTA tidak keberatan dengan temuan tersebut dan sekaligus menerima ganti rugi dengan luasan tanah yang sudah berkurang.

Luasnya tanah-tanah dengan SKTA yang diberikan dengan tanpa melakukan pemeriksaan lapangan, menyebabkan sebagian lokasi tanah memasuki areal tanah yang ber- SPT. Kondisi semacam ini menyebabkan tumpang tindih. Situasi lebih buruk bahkan terjadi tatkala tanah-tanah adat yang diberikan SKTA adalah tanah-tanah yang pemiliknya sudah mempunyai SPT atau bahkan sertifikat tanah.¹⁶ Di Kecamatan Katingan Hilir, Kabupaten Katingan, gagal mendapatkan SPT dari lurah atau camat menjadi alasan bagi sebagian orang untuk mengurus SKTA. Sebelumnya lurah dan camat menolak menerbitkan SPT dengan alasan bahwa tanah yang dimohonkan sedang bersengketa dengan pihak lain.¹⁷

Ketika tanah-tanah tersebut dimohonkan untuk mendapatkan SKTA, sengketa tersebut tidak terdeteksi karena fungsionaris kedadatan tidak melakukan pemeriksaan lapangan. Damang Katingan Hilir menerbitkan SKTA di atas tanah-tanah tersebut sekalipun statusnya hanya

¹⁵ Wawancara Mohammad Ridho (Kepala Sub Bagian Bina Sumberda Alam, Katingan), Anjar Krisno (Kepala sub bagian Otonomi Daerah dan Administrasi Pemerintahan Umum) dan Yuskiman, 24/11/2014.

¹⁶ Tanah dengan SPT yang ditimpa dengan SKT terjadi di Kelurahan Kasongan Lama dan Desa Talian Kereng, Kec. Katingan Hilir Kabupaten Katingan. Sedangkan SKTA yang menimpa tanah dengan sertifikat hak milik terjadi di Kelurahan Kasongan Lama.

¹⁷ Wawancara Elpie Rinaldie (Lurah Kasongan Lama) dan Patriamas (Kepala seksi Tata Pemerintahan, Kelurahan Kasongan Lama), 24/11/2014.

sebagai pelaksana tugas (Plt). Menurut sekretaris Desa Talian Kereng dan sejumlah pegawai kantor kecamatan Katingan Hilir, seorang Plt tidak berwenang menandatangani surat tanah.

Pada sejumlah tempat, praktek pemberian SKTA diwarnai juga dengan tidak dilibatkannya ketua RT dan kepala desa/lurah, dalam pengesahan Berita Acara Hasil Pemeriksaan Tanah Adat, dengan cara membubuhkan tanda tangan.¹⁸ Berita Acara tersebut hanya ditanda tangani oleh mantir adat dan sekretaris damang. Dalam kasus Desa Lawang Kajang, Kecamatan Timpah, kepala desa tidak menandatangani Berita Acara karena dilarang oleh Camat.¹⁹ Situasi berbeda dengan Kecamatan Timpah yang masih melibatkan ketua RT dan kepala desa dalam pengesahan Berita Acara Hasil Pemeriksaan Tanah Adat.

Berkenaan dengan penyebab, paling tidak terdapat 3 faktor yang turut membentuk praktek pemberian SKTA sebagaimana digambarkan di atas. Faktor pertama adalah kebangkitan adat. Faktor ini berkembang sejak tahun 2001 yang ditandai dengan keinginan kuat Komunitas Dayak untuk berganti peran, dari penonton menjadi penentu. Untuk keperluan memainkan peran baru tersebut adat digunakan untuk keperluan banyak hal dari menunjukkan identitas, sebagai sumber legitimasi atau dasar pembenar, sampai memberlakukan otoritas. Adat dengan penggunaan yang demikian dipakai untuk melakukan *claim* hak atas tanah atau meminta pihak lain untuk mematuhi putusan peradilan adat. Kebangkitan tersebut juga menghendaki agar yurisdiksi hukum adat juga berlaku bagi individu dan lembaga-lembaga di luar wilayah komunitas Dayak.

Faktor kedua adalah berkembangnya semangat mengkomoditisasi tanah. Semangat mempersepsikan tanah sebagai komoditas tidak hanya menjangkiti para pemilik tanah-tanah adat tetapi juga fungsionaris kedadagangan. SKTA dengan mudah diberikan karena fungsionaris adat melayani kemauan para pemohon yang menghendaki prosesnya berlangsung cepat. Yanto, Kepala Seksi Pemerintahan, Kantor Kecamatan Katingan Hilir, Kabupaten Karingan, menggambarkan cara Damang Katingan Hilir memberikan SKTA²⁰:

'Apa kata masyarakat, beliau (Damang Katingan Hilir-pen) iya kan, yang penting, maaf, duitnya ada'.

¹⁸ Earth Innovation Institution (2015).

¹⁹ Wawancara Suwadae (Sekretaris Desa Lawang Kajang), 21/11/2014.

²⁰ Wawancara Yanto (24/11/2014).

Faktor kedua menjadi sebab sekaligus akibat dari Faktor Ketiga. Tumbuhnya para perantara (*intermedieries*) merupakan faktor ketiga yang turut mempengaruhi praktek pemberian SKTA seperti yang digambarkan sebelumnya. Para perantara adalah individu atau lembaga yang menawarkan jasa kepada para pemilik tanah adat untuk mengurus *claim* ganti rugi. Jasa tersebut mulai dari mengurus SKTA sampai mendapatkan ganti rugi. Untuk jasa yang diberikan, para perantara mendapatkan persentase dari uang ganti rugi yang diberikan. Perantara juga mengatur pertemuan-pertemuan para pemilik tanah dengan pihak perusahaan, instansi pemerintah atau dengan individu-individu yang menawarkan jasa untuk menyelesaikan. Untuk pertemuan-pertemuan semacam itu, perantara memungut uang dari para pemilik tanah dengan alasan biaya operasional.

Pada kasus pembangunan jaringan Sutet²¹ yang melintasi Desa Talian Kereng, Kecamatan Katingan Hilir, Kabupaten Katingan, perantara adalah seorang pensiunan pegawai BPS. Perantara menawarkan jasa kepada 24 KK untuk diuruskan ganti rugi dengan iming-iming bisa memperjuangkan ganti rugi sebesar Rp. 250.000.000 per bidang tanah. Ke-24 KK tersebut menerima tawaran tersebut dan melupakan proses pengurusan SPT yang sedang dilakukan oleh pemerintah desa. Perantara mengurus SKTA untuk ke-24 KK tersebut ke kedamangan dan mendapatkannya sekalipun damang tersebut berstatus sebagai Plt. Pengurusan ganti rugi oleh perantara tersebut tidak membuahkan hasil karena pihak kontraktor Perusahaan Listrik Negara (PLN) tidak mengakui SKTA sebagai alas hak.²².

B. Kendala-kendala

Pemberlakuan hukum dan kelembagaan adat melalui Pergub Tanah Adat di satu sisi dan tengah berlangsungnya hukum dan kelembagaan formal/semi formal atas surat tanah di sisi yang lain, dapat tidak berakhir dengan kontestasi atau konflik. Syaratnya apabila isi Pergub Tanah Adat dan implementasinya mempertimbangkan keberadaan hukum dan kelembagaan formal/semi-formal. Kenyataannya, isi Pergub Tanah Adat, sebagaimana sudah disebutkan, tidak mempertimbangkan hal tersebut.

²¹ Proyek ini melintasi Kalimantan Tengah yang berakhir di Kota Sampit. Proyek ini dimulai pada tahun 2007. Proses pembebasan lahannya sendiri baru dimulai tahun 2011.

²² Wawancara Yanto dan Yuskiman, 24/11/2014.

Kealpaan mempertimbangkan keberadaan aturan dan kelembagaan formal/semi formal mengenai surat tanah berakibat munculnya kontestasi atau konflik. Praktek pemberian SKTA yang tidak melibatkan kepala desa dalam pengesahan Berita Acara, meniadakan pemeriksaan lapangan, tumpang tindih dengan SPT, dan luasnya bidang tanah, turut memperbesar ketegangan tersebut. Tidak hanya membangkitkan kontestasi, praktek pemberian SKTA juga berdampak pada persepsi dan penerimaan pihak lain terhadap keabsahan dan kekuatan hukum SKTA.

Kontestasi otoritas

Penyebab kontestasi

Pembagian obyek

Pembagian tanah yang menjadi obyek SPT dan tanah yang menjadi obyek SKTA merupakan satu hal yang masih menjadi tanda tanya bagi sebagian aparat pemerintah dan fungsionaris kedadanaan. Praktek pemberian SKTA pada tanah yang ternyata sudah beralas hak SPT, sebagaimana dipaparkan sebelumnya, memperlihatkan ketidakjelasan tersebut.

Di Kecamatan Timpah, terbentuknya pemahaman bersama di kalangan aparat desa, kantor kecamatan dengan fungsionaris kedadanaan mengenai perbedaan obyek SPT dan SKTA, telah membuat kebingungan tersebut relatif tidak menjadi isu. Perbedaan dan pembagian tanah sebagai obyek SPT dan SKTA terlihat seperti tabel di bawah ini:

Tabel 1 Perbedaan obyek SPT dengan SKTA di Kec Timpah

Surat tanah	Obyek
SPT	- Tanah kebun dan tanah pekarangan. Tanah sudah digarap untuk waktu tertentu pada saat mengajukan SPT (land use) - Tanah berlokasi di tepi jalan atau tidak jauh dari perkampungan (>2km) (geografis) - Tanah garapan (status) - Luas maksimal 2 ha
SKTA	- Sedang digarap atau pernah digarap pada saat memohonkan SKTA(land use) - Tanah adat dengan ciri-ciri: (i) tanah tidak sedang digarap namun pernah digarap atau pernah ada aktivitas pemungutan hasil hutan (damar, rotan, berburu, mencari ikan) oleh nenek moyang pemohon; dan (ii) tanah yang di atasnya terdapat situs atau makam-makam leluhur (status) - Berlokasi di hutan, jauh dari pemukiman (geografis) - Luas boleh lebih dari 2 ha

Pemahaman mengenai perbedaan dan pembagian tersebut didukung oleh pemahaman mengenai perbedaan sumber legitimasi kewenangan. Legitimasi camat untuk mengeluarkan SPT di atas tanah garapan berasal dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sementara legitimasi damang memberikan SKTA berasal dari tanah adat. Dalam rumusan yang lugas dapat dikatakan bahwa legitimasi SPT berasal dari hukum formal, sementara legitimasi SKTA dari hukum adat.²³ Menariknya, belakangan fungsionaris adat tidak hanya mendasarkan legitimasi pemberian SKTA pada hukum adat melainkan juga pada hukum formal yaitu regulasi terkait Reduced Emissions for Deforestation and Forest Degradation (REDD) dan putusan MK No. 35/PUU-X/2012.²⁴

Sekalipun demikian, pemberian SPT yang bukan merupakan obyeknya berdasarkan tabel di atas, pernah juga berlangsung di Kecamatan Timpah. Pada Mei 2014, Camat Timpah, Pitrianson Rangin, memberikan SPT di atas lahan seluas 44 hektar yang lokasinya tidak jauh dari perkampungan. SPT tersebut diberikan kepada seorang pengusaha sawit yang berdomisili di kota Palangkaraya.

Berbeda dengan Kecamatan Timpah, di Kecamatan Katingan Hilir, tidak terbangun pemahaman bersama mengenai perbedaan antara obyek SPT dengan SKTA. Aparat desa/kelurahan dan pegawai kantor kecamatan umumnya memahami obyek SKTA adalah tanah dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- berlokasi di hutan
- tidak sedang atau pernah digarap
- tanah warisan nenek moyang yang masih dimiliki oleh keluarga dari satu keturunan
- tanah yang di atasnya terdapat peninggalan leluhur seperti tanaman-tanaman keras, situs dan makam
- luasnya lebih dari 2 hektar

Menurut pemahaman tersebut, SKTA seharusnya tidak diberikan pada tanah yang berlokasi dekat dari perkampungan, di tepi jalan ataupun sudah digarap, yang luasnya tidak lebih dari 2 hektar.

²³ Wawancara Yanmarto (Camat Kecamatan Timpah), 20/11/2014.

²⁴ Wawancara Punding W. Duron (Dadang Timpah), 20&21/11/2014. Putusan atas permohonan judicial review UU Kehutanan No. 41/1999.

Damang Katingan Hilir, Kusno K Rahu, memiliki pemahaman yang berbeda. Menurutnya, SKTA dapat juga diberikan di tanah yang berlokasi tidak jauh dari perkampungan.²⁵ Dalam prakteknya, Kusno K. Rahu memang telah memberikan beberapa SKTA di atas tanah yang lokasinya terbilang tidak jauh dari pusat kota Kasongan.

Menurut pandangan aparat pemerintah ketiadaan skets atau peta pemilikan tanah-tanah adat menjadi salah satu penyebab ketidakjelasan obyek SPT dengan SKTA. Skets atau peta tersebut diharapkan menjadi patokan bagi para fungsionaris dalam memberikan SKTA. Dengan asumsi bahwa SKTA tidak diberikan di wilayah adat dan SPT di atas tanah garapan (negara), maka diproyeksikan tidak akan ada tumpang tindih diantara keduanya.

Pemasukan pendapatan

Dalam sebuah pertemuan²⁶ yang berlangsung pada tahun 2011 di Aula Jayang Tingang, kantor Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah, para kades/lurah dan camat dan damang terlibat dalam sebuah perdebatan. Topik perdebatan mengenai SKTA. Para kades/lurah dan camat menunjukkan sikap kritis bahkan terkesan resistens terhadap SKTA. Sikap tersebut, oleh para damang, dianggap sebagai ungkapan kekawatiran para kades/lurah dan camat akan kehilangan pendapatan dari layanan SPT. Kantor Pertanahan dan Kanwil BPN Kalimantan Tengah bahkan disinyalir berada di belakang resistensi tersebut. Mereka dicurigai diam-diam melakukan komunikasi dan koordinasi dengan para camat untuk mengkonsolidasi resistensi terhadap SKTA.²⁷ Sebuah laporan riset menjelaskan bahwa motif untuk mendapatkan pemasukan telah menjadi faktor terjadinya persaingan antara camat dengan damang dalam mengeluarkan surat tanah.²⁸ Uang mendapatkan selebar SPT diperlukan biaya administrasi rata-rata Rp. 250.000-350.000. Sejumlah laporan menyebutkan bahwa angka tersebut masih lebih kecil ketimbang biaya administrasi memperoleh SKTA.²⁹

²⁵ Wawancara tanggal 5/3/2015.

²⁶ Pertemuan tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi Kaltim untuk membahas peranan hukum adat dalam SKTA. Pertemuan tersebut dihadiri oleh 10 Kades, 46 camat dan 66 damang.

²⁷ Wawancara Siun Jaras (Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Tengah), 25/11/2015.

²⁸ Lihat R. Yando Zakaria dan Paramita Iswari (2013), 'Pelebagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Kalimantan Tengah. Laporan riset ini diselenggarakan Karsa atas dukungan Samdana Institute dan Kemitraan/Partnership for Governance Reform.

²⁹ Sekedar menyebutkan contoh adalah laporan Earth Institute Innovation (2015) yang menyebutkan biaya sebesar Rp. 1.000.000 s/d 1.300.000.

Akibat kontestasi

Kosongnya koordinasi

Pemberian SKTA oleh Damang sudah berkembang dalam praktek sebelum pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Pada masa itu, SKTA diberikan dengan sepengetahuan camat dengan cara membubuhkan tanda tangan. Pasca pemberlakuan Pergub Tanah Adat, praktek tersebut berhenti karena Pergub tidak mengharuskan perlunya tanda tangan camat. Ada dua argumen normatif mengemuka yang dijadikan alasan bagi Pergub untuk tidak mengharuskan adanya tanda tangan camat di dalam SKTA. *Pertama*, SPT dianggap sebagai dokumen tidak absah karena tidak diatur di dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, penguasaan hutan-hutan adat yang terletak di dalam kawasan hutan negara, yang di mata negara bersifat illegal, perlu diabsahkan dengan meminjam otoritas adat dengan cara mengeluarkan SKTA. Selanjutnya camat dianggap tidak perlu turut mengabsahkan SKTA karena sudah bisa ditebak bahwa para camat tidak akan mau melakukannya dengan alasan bahwa melegalisasi kepemilikan tanah yang terletak di dalam kawasan hutan bertentangan dengan hukum formal.

Ti adanya ketentuan peraturan perundangan yang mengharuskan para damang untuk melakukan koordinasi dengan kades/lurah dan camat, dalam praktek memang dijadikan alasan untuk tidak melakukan koordinasi. Tindakan yang mendasarkan perbuatan pada hukum tersebut begitu kuat sehingga kesempatan damang bertemu berkali-kali dengan kades/lurah dan camat dalam berbagai acara formal dan informal, tidak dimanfaatkan untuk membicarakan koordinasi dalam pemberian SKTA. Akibatnya, kebutuhan terhadap koordinasi digantungkan pada orang bukan pada institusi, seperti yang terlihat dalam komentar berikut:

*‘Karena belum ada petunjuk teknis untuk koordinasi antara kepala desa, camat dengan damang maka di lapangan tergantung pada leadership kades dan damang selaku pejabat yg menguasai wilayah’.*³⁰

Namun, menurut kalangan birokrat daerah, kekosongan aturan formal tersebut seharusnya tidak dijadikan alasan untuk tidak melakukan koordinasi. Kekosongan pada aturan hukum dapat diatasi dengan cara merujuk sebuah pemahaman yang mengkonstatasikan bahwa

³⁰ Pernyataan ini disampaikan oleh Camat Kecamatan Timpah. Wawancara tanggal 20/11/2014.

damang merupakan mitra pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, khususnya yang berkaitan dengan adat. Menurut pemahaman ini sebagai mitra, damang dan fungsionaris adat lainnya bertugas membantu pemerintah.³¹ Bagian ekstrim dari pemahaman ini bahkan memandang damang sebagai perangkat camat dalam hal lembaga adat dan dengan demikian wajib berkoordinasi dengan camat dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Di Kecamatan Katingan Hilir, pemahaman mengenai kedudukan fungsionaris kedadagangan sebagai mitra pemerintah, tidak begitu diketahui dan diterapkan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Sebaliknya yang berkembang dalam praktek adalah sikap sinistik perangkat desa/kelurahan dan camat terhadap damang, dan sebaliknya. Sikap sinistik tersebut sebagian didasarkan pada prasangka-prasangka. Sejumlah pegawai di kantor bupati, kantor kecamatan dan kelurahan menuding para damang ingin menciptakan pemerintahan sendiri sehingga merasa tidak perlu berkoordinasi dengan pemerintah dalam menerbitkan SKTA. Patriamas, Kepala seksi Tata Pemerintahan Kelurahan Kasongan Lama, mencontohkan pernyataan Damang yang menggambarkan sikap ingin menciptakan pemerintahan sendiri tersebut:

'Urusan tanah, kita sendiri-sendiri, ngatur sendiri-sendiri, jangan suka omong punya orang'.³²

Ucapan tersebut disampaikan oleh seorang mantan Damang Katingan Hilir dalam rangka menanggapi komentar mengenai perlunya koordinasi antara fungsionaris kedadagangan dengan kelurahan atau camat dalam memberikan SKTA. Dalam praktek, ucapan tersebut ditunjukkan dengan tindakan damang atau fungsionaris adat lainnya tidak datang ke kantor kelurahan atau kecamatan untuk mencari informasi apakah tanah yang dimohonkan SKTA, sudah atau belum diberikan SPT. Tidak hanya berhenti pada semangat mengurus sendiri-sendiri tetapi berkembang menjadi semangat 'bertanding'. Di lapangan semangat bertanding terlihat pada perilaku memberikan SKTA di atas tanah yang sudah SPT. Damang melakukan hal tersebut karena merasa dilegitimasi oleh peraturan daerah.

³¹ Wawancara Eka Metria dan Nikholas Daniel, 24/11/2014.

³² Wawancara Patriamas, 24/11/2014.

Koordinasi di Katingan Hilir semakin sulit diwujudkan sejak damang dan camat tidak lagi satu kantor. Tidak seperti pada kantor lama, kantor baru kecamatan Katingan Hilir, tidak lagi menyediakan ruangan untuk damang dan staf kedadangan.

Masalah koordinasi berlarur-larut dan tidak ada inisiatif dari damang maupun camat untuk memecahkannya. Camat tidak mengambil inisiatif memanggil damang untuk memecahkan masalah koordinasi karena tidak sesuai dengan kaedah administrasi berhubung damang memiliki eselon yang sama dengan camat yaitu III.b.³³ Oleh sebab itu, kantor kabupaten, selaku atasan camat dan damang, diharapkan menginisiasi pertemuan yang mengundang camat dan damang dengan agenda untuk mendorong dilakukannya koordinasi.

Keraguan keabsahan&kekuatan hukum SKTA

Sejumlah kalangan seperti pelaku ekonomi dan birokrat daerah menyangsikan keabsahan dan kekuatan hukum SKTA. Ada yang bahkan beranggapan bahwa tanah dengan SPT lebih tinggi kedudukannya atau lebih kuat dari SKTA. Pada umumnya, aspek hukum dikemukakan sebagai pertimbangan untuk menyangsikan keabsahan dan kekuatan hukum SKTA. Sementara aspek ekonomi dipakai untuk menaksir nilai tanah. Berikut deskripsi kedua aspek tersebut, di dalam tabel:

Tabel 2 Dua Aspek Pertimbangan Menilai SKTA

No	Pertimbangan	Uraian
1	Hukum	• Belum sah/belum kuat/belum diakui • Ditandatangani oleh damang yang bukan aparatus pemerintah atau tidak memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) • Tidak dapat dijadikan agunan untuk mengajukan kredit • Tidak bisa dijadikan dokumen untuk membuat akta notaris dan memohonkan sertifikat hak atas tanah • Tidak dapat dialihtangankan • Diatur oleh hukum adat
2	Ekonomi	• Nilainya rendah karena berlokasi di hutan dan tidak ditanami tanam tumbuh • Potensi konflik tinggi

³³ Sebenarnya penyamaan eselon tersebut hanya untuk keperluan menentukan besaran tunjangan yang diberikan kepada damang. Lihat Pasal 40 Ayat (4) Perda No. 1/2010.

SKTA disangsikan karena dianggap belum sah atau belum diakui. Anggapan tersebut pernah dimiliki oleh Pitrianson Rangin, mantan camat Timpah. Pada tahun 2012, Pitrianson Rangin mengundang Kepala Desa dan Sekretaris Desa Lawang Kajang, ke kantor Kecamatan. Setelah mendapatkan penjelasan bahwa di Desa Lawang Kajang telah diterbitkan sebanyak 10 SKTA dan Sekdes serta Kades membubuhkan tanda tangan dalam Berita Acara Pemeriksaan Lapangan, Pitrianson Rangin menyarankan agar untuk selanjutnya Kades dan Sekdes tidak membubuhkan tanda tangan dalam berita acara tersebut. Alasan yang dikemukakan karena SKTA masih berupa rancangan, belum syah atau belum diakui. Argumen tersebut kemudian hari digunakan oleh Suwadae, Sekretaris Desa Lawang Kajang, untuk melarang keluarganya memohonkan SKTA.³⁴

Pada tahun yang sama, seorang pemilik SKTA di Desa Lawang Kajang menjadi 'korban' dari argumen yang sama. Pada tahun tersebut Desa Lawang Kajang menjadi salah satu lokasi pendistribusian dana Kredit Usaha Rakyat (KUR) oleh Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah. Untuk keperluan itu, aparat desa diminta untuk mengumpulkan dokumen-dokumen pendukung dari para pemohon KUR. Tiga dokumen pendukung yang diminta adalah Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan surat kepemilikan tanah. Untuk bukti kepemilikan tanah, ada seorang yang warga yang melampirkan SKTA. Penyelenggara proyek KUR menolak SKTA dengan alasan SKTA belum dianggap syah.

Fakta bahwa SKTA diatur oleh hukum adat dan Damang bukanlah aparat pemerintah yang memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP), telah dijadikan alasan untuk menyangsikan keabsahan SKTA. Dengan kata lain, keabsahan SKTA disangsikan karena legitimasinya tidak berasal dari hukum formal.

Anggapan bahwa SKTA tidak syah dan absah karena tidak ditandatangani oleh camat selaku aparat pemerintah, digunakan juga oleh lembaga keuangan dalam memproses permohonan kredit. Bank Rakyat Indonesia (BRI) Unit Timpah, sekalipun belum pernah menerima permohonan kredit yang menggunakan SKTA sebagai bukti kepemilikan tanah yang akan diagunkan, namun memiliki kebijakan bahwa surat tanah harus ditandatangani oleh camat. Kebijakan tersebut tertuang di dalam Surat Edaran Dirut BRI No. S 8-Dir/ABK/05/2004 tentang

³⁴ Wawancara Suwadae (Sekretaris Desa Lawang Kajang), 21/11/2014.

Agunan Kredit.³⁵ Dalam surat edaran tersebut yang disebut sebagai bukti kepemilikan tanah yang akan diagunkan adalah SPT.

Karena berpegang pada kebijakan tersebut, bila ada pemohon kredit yang menggunakan SKTA sebagai bukti kepemilikan tanah yang akan diagunkan, BRI Unit Timpah akan menyarankan pemohon untuk meningkatkan SKTA menjadi SPT. Selain karena alasan normatif, alasan lainnya karena SPT bisa menjadi dokumen pendukung untuk membuat akta notaris dan memohonkan sertifikat. Pada saat yang sama SKTA tidak bisa dialihtangankan sehingga bila BRI Unit Timpah akan menemui kendala hukum bila berencana melelang tanahnya karena peminjam tidak sanggup mengembalikan pinjaman.³⁶

Kebijakan yang mengharuskan SPT sebagai bukti kepemilikan tanah yang akan dijadikan agunan bagi permohonan kredit, juga diberlakukan BRI-BRI Unit yang ada di Kabupaten Kasongan. Namun tidak semua BRI Unit di Kalimantan Tengah menggunakan kebijakan tersebut dan menolak SKTA. BRI Unit Dusun Selatan Buntok, Barito Selatan, menerima SKTA dengan syarat ditandatangani oleh mantir adat dan damang kepala adat. Perbedaan kebijakan setiap unit BRI tersebut terjadi karena sampai saat ini belum ada surat kepala cabang BRI Kapuas yang memberikan petunjuk kepada BRI Unit dalam menyikapi SKTA.

Selain BRI Unit, Credit Union (CU) Betang Asih SKP Timpah, adalah lembaga keuangan lain yang juga mensyaratkan SPT sebagai bukti kepemilikan tanah yang akan diagunkan. Ketua CU Betang Asi SKP Timpah mengemukakan syarat tersebut dengan mengatakan:

*‘Biasanya kalau pemohon datang dengan SKTA, disarankan menjadi SP karen harus ada tanda tangan camat. ‘Kalau ada nama camat ibaratnya syah’.*³⁷

Selain untuk perjanjian pinjam meminjam uang, pihak bank juga mensyaratkan SKTA untuk melayani pengajuan kredit pembelian sepeda motor.³⁸

³⁵ Surat Edaran ini mengatur mengenai syarat-syarat permohonan kredit. Syarat tersebut meliputi: (i) usaha; (ii) karakter peminjam; (iii) kemampuan membayar; (iv) capital; dan (v) kolektoral. Syarat ketiga paling diutamakan sementara syarat kelima bersifat tambahan. Tanah yang akan diagunkan masuk ke dalam syarat kelima.

³⁶ Wawancara Menoto (Kepala BRI Unit Timpah), dan Martin (staff BRI Unit Timpah), 21/11/2014. BRI Unit Timpah juga mencakup Kecamatan Mentangai.

³⁷ Credit Union cabang Betang Asi yang terletak di Desa Pujon, Kecamatan Kapuas Tengah, juga menerapkan aturan yang sama. Wawancara tanggal 21/11/2014.

³⁸ Contoh untuk kasus ini dapat dilihat dalam Aryo Nugroho Waluyo (2012).

Sementara itu, Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Kalimantan Tengah adalah instansi pemerintah yang bersikeras mensyaratkan tanda tangan kepala desa/lurah dan camat sebagai ukuran syah tidaknya surat tanah. Dalam salah satu rapat mediasi konflik tanah antara penduduk Kecamatan Tasik Peyawan dengan PT. Menara Tunggal Perkasa, kepala Kantor Pertanahan Katingan berkata, *‘sepanjang itu (surat tanah-pen) tidak diketahui minimal lurah atau kades, hanya diketahui oleh damang, tidak sah’*. Pernyataan senada dengan bahasa yang lebih diplomatis disampaikan oleh staf Kanwil BPN pada acara Bimbingan Teknis (Bimtek) yang diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Kalimantan Tengah. Ketika peserta Bimtek menanyakan kekuatan hukum SKTA, dijawab secara diplomatis dengan mengatakan, *‘kami tidak bisa mengatakan yang ini yang kuat dan yang itu kurang kuat. Kami hanya menguatkan format SPT’*.³⁹

Perlunya tanda tangan pejabat pemerintah untuk membuat SKTA menjadi sah juga dikemukakan oleh pejabat di Kantor Wilayah BPN Kalimantan Tengah dan Badan Pertanahan Nasional. Namun, salah seorang pejabat di Kanwil BPN Kalimantan Tengah memberi catatan bahwa tanda tangan cukup oleh kepala desa/lurah dan tidak perlu sampai tanda tangan camat.⁴⁰ Bambang Tri Suryo Binantoro, Deputy Bidang Penanganan Sengketa dan Perkara Pertanahan, Badan Pertanahan Nasional memiliki pemahaman yang sama bahwa surat tanah baru akan sah apabila ditandatangani kepala desa/lurah dan camat.⁴¹

Sejauh ini ada dua hal yang dirujuk oleh Kantor dan Kanwil BPN untuk mengatakan bahwa SKTA tidak atau belum sah. Rujukan pertama dan utama adalah peraturan perundangan pertanahan khususnya yang mengatur mengenai pendaftaran tanah. Menurut mereka para pejabat di lingkungan kantor, kantor wilayah dan Badan Pertanahan Nasional, seluruh peraturan perundangan yang sedang berlaku saat ini menentukan bahwa hanya kepala desa/lurah dan camat yang berwenang melegalisasi (menandatangani) surat tanah. Ketentuan semacam itu bahkan sudah diberlakukan tidak lama setelah UUPA diberlakukan pada tahun 1960.⁴² Pada intinya

³⁹ Wawancara Yuskiman, 24/11/2014.

⁴⁰ Wawancara Taryono (pegawai pada Kantor Wilayah BPN Kalimantan Tengah), 5/3/2015.

⁴¹ Pendapat tersebut disampaikan beliau dalam satu kesempatan audiensi dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, 25/3/2015.

⁴² Ketentuan dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No. 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5/1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Pemberian Hak Atas Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1972 tentang Pelimpahan Wewenangan Pemberian Hak Atas Tanah.

seluruh peraturan perundangan-undangan tersebut menentukan bahwa surat yang menerangkan bahwa seseorang memang melakukan penguasaan fisik atas tanah, dikeluarkan oleh kepala desa/lurah dengan diketahui oleh camat. Tidak ada klausul di dalam peraturan perundangan-undangan tersebut yang dapat ditafsirkan bahwa kepala adat atau fungsionaris adat yang lain dapat mengeluarkan surat tersebut (paparan lebih jauh mengenai pengaturan surat tanah dalam peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada **Bagian Keempat** laporan ini).⁴³

Rujukan kedua yang dipakai untuk menyimpulkan bahwa SKTA tidak sah atau absah adalah pernyataan Sabran Achmad selaku ketua Dewan Adat Dayak (DAD) Provinsi Kalteng yang mengatakan bahwa SKTA merupakan bukti permulaan yang harus dikuatkan lagi oleh SPT. Pernyataan tersebut dikemukakan pada tahun 2013, dalam acara rapat kerja Kantor Pertanahan se-Kalimantan Tengah yang diselenggarakan oleh Kanwil BN Kalimantan Tengah.

Selain mendasarkan pada ketentuan peraturan perundangan, praktek pemberian SKTA menjadi faktor lain yang menumbuhkan kesangsian di kalangan birokrat daerah terhadap SKTA. Praktek dimaksud menunjuk pada SKTA dengan luasan yang di luar kewajaran, tidak ada pemeriksaan atau peninjauan lokasi, pemberian SKTA di atas tanah berkonflik, serta pemberian SKTA di atas tanah yang sudah ber-SPT. Praktek-praktek tersebut melahirkan sinisme di kalangan birokrat daerah terhadap SKTA. Bagi sebagian birokrat daerah praktek yang demikian bahkan dijadikan salah satu alasan untuk mengakui SKTA jika sudah ditandatangani kepala desa/lurah dan camat.⁴⁴ Karena diberikan dengan praktek seperti itu, berkembang pemahaman di kalangan lembaga keuangan bahwa tanah dengan SKTA berpotensi untuk berkonflik apalagi bila SKTA tersebut diberikan di tanah-tanah yang berlokasi di dalam atau di sekitar areal perusahaan.

Ketiga alasan di atas yaitu ketentuan peraturan perundangan, pernyataan DAD Provinsi dan praktek pemberian SKTA, dijadikan dasar oleh Kantor Pertanahan Katingan untuk ‘menolak’ SKTA sebagai alas hak yang dapat dijadikan dokumen untuk mengajukan sertifikat hak milik atas tanah. Seorang penduduk Katingan, Rusihan Nur, yang datang ke Kantor Pertanahan Katingan pada tahun 2013, disarankan untuk menaikkan SKTA nya menjadi SPT, bila ingin memohonkan sertifikat hak milik atas tanah.

⁴³ Diskusi dengan Bambang Tri Suryo Binantoro, 25/3/2015.

⁴⁴ Sikap tersebut misalnya dimiliki oleh Riduan, Kepala Seksi Hak atas tanah dan Pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Katingan. Wawancara tanggal 6/3/2015.

Kesangsian akan keabsahan atau keabsahan SKTA pada akhirnya merembet pada poin mengenai kekuatan hukum SKTA terutama jika dibandingkan dengan SPT. SKTA dianggap tidak sekuat SPT hanya karena tidak ditandatangani oleh camat. Alasan yang lebih kuat karena SKTA dianggap memiliki sejumlah keterbatasan hukum. Keterbatasan tersebut mulai dari tidak dapat dijadikan agunan untuk mengajukan kredit, tidak dapat dipakai untuk membuat akta notaris dan memohonkan sertifikat hak atas tanah sampai pada tidak dapat dialihtangankan.

Tindakan pemegang pemilik tanah mengajukan perubahan SKTA menjadi SPT, sering dijadikan contoh untuk menyimpulkan bahwa SPT lebih tinggi kedudukannya dari SKTA. Seorang penduduk Desa Timpah pemegang SKTA mendatangi kantor desa dan kecamatan, memohonkan agar SKTA nya dikonversi menjadi SPT. Permohonan tersebut dikabulkan dengan memberikan informasi pada bagian asal-usul tanah yang mengatakan bahwa tanah tersebut berasal dari pemilikan surat menyurat dengan SKTA.

Tindakan yang sama dilakukan oleh sejumlah warga Kelurahan Kasongan Lama, Kecamatan Katingan Hilir, Katingan. Para warga datang ke kantor kelurahan dan kecamatan memohonkan agar SKTA mereka dikonversi menjadi SPT. Alasan mereka mengajukan konversi tersebut karena permohonan kredit dengan menggunakan SKTA tidak diterima oleh sejumlah bank seperti BRI, Mandiri dan BPD.

Sikap yang menandakan bahwa SPT dianggap lebih tinggi dari SKTA bahkan mengemuka dalam program Inventarisasi, Identifikasi, Pemetaan, Pematokan dan Pembuatan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA). Program tersebut diselenggarakan oleh Tim Inventarisasi, Identifikasi, Pematokan dan Pemetaan Surat Keterangan Tanah Adat (SKT-A) pada Desa Percontohan di 5 Kabupaten se-Kalimantan Tengah Tahun 2013.⁴⁵ Salah satu poin hasil evaluasi penyelenggaraan program tersebut, menyebutkan bahwa masyarakat lebih banyak memilih SP/SPT karena dapat menjadi agunan bank.⁴⁶

⁴⁵ Tim tersebut dibentuk melalui Surat Keputusan Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Tengah No: 430/59/III-01/Kesra/2013.

⁴⁶ Presentasi, 'Inventarisasi, Identifikasi, Pematokan dan Pemetaan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA), oleh Tim P3SKTA Provinsi Kalimantan Tengah, Disampaikan pada 'Pertemuan Evaluasi dan Desiminasi Kajian SKTA, Palangkaraya, Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, Kemitraan dan Simpul Layanan Pemetaan Partisipatif, 9-10 April 2015.

Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya bahwa aspek ekonomi digunakan untuk menaksir nilai tanah yang akan diagunkan. Tanah dengan SKTA dianggap kurang bernilai dibanding tanah dengan SPT karena berlokasi di hutan, tidak ditanami tanaman dan rentan terhadap konflik. Umumnya tanah dengan SKTA berlokasi jauh dari perkampungan atau jalan sehingga secara geografis sulit untuk dijangkau. SKTA dianggap rawan berkonflik karena: (i) diberikan di atas tanah yang lokasinya di dalam atau di sekitar areal perusahaan; (ii) diberikan di atas tanah yang sudah ber-SPT atau bahkan bersertifikat; dan (iii) diberikan di atas tanah bersama. Bagi CU SKP Betang Asi, jika aspek ekonomi tersebut yang ditonjolkan, maka SKTA yang tanahnya berlokasi di sekitar kampung atau pinggir jalan dan ditanami, maka ada peluang tanah dengan SKTA diterima sebagai agunan.⁴⁷

Bila paparan mengenai kendala-kendala pemberlakuan Pergu Tanah Ulayat disajikan ke dalam sebuah tabel akan terlihat seperti berikut:

Tabel 3 Kendala-kendala pemberlakuan Pergub Tanah Adat

No	Kendala	Uraian	Keterangan
1	Kontestasi otoritas	1. Ketidakjelasan pembagian antara obyek SPT dengan SKTA 2. Peluang kehilangan pemasukan pendapatan	Kontestasi mengakibatkan hampir tidak ada koordinasi antara damang dengan kepala desa/lurah dan camat dalam memberikan SKTA. Situasi tersebut pada akhirnya menyebabkan kedadangan tidak lagi menjadi mitra bagi pemerintahan melainkan pemerintahan yang berjalan sendiri
2	Keraguan keabsahan&kekuatan hukum SKTA	1. Keraguan akan kesahan atau keabsahan 2. Keraguan akan kekuatan hukum 3. Keraguan mengenai nilai dan potensi konflik	• Keraguan akan keabsahan karena tidak ditandatangani oleh kades/lurah dan atau camat • Keraguan akan kekuatan hukum karena: (i) tidak dapat sebagai bukti hak untuk membuat akta notaris dan sertifikat tanah; (ii) tidak dapat dijadikan agunan; dan (iii) tidak dapat dialihtangankan • Keraguan akan nilai (harga)

⁴⁷ Wawancara Yuyu (Ketua SKP CU Betang Asih Timpah), 21/11/2014.

C. Dampak

Pemberlakuan Pergub Tanah Adat mendatangkan dampak positif dan negatif sekaligus. Dampak positif diindikasikan dengan (menguatnya) pengakuan berbagai pihak terhadap SKTA sebagai alas hak atau bukti permulaan. Adapun dampak negatif diindikasikan dengan ketidakpastian status hak atas tanah yang penyebab utamanya adalah kemunculan klaim ganda. Dari sisi penyebab, dampak negatif pemberlakuan Pergub Tanah Adat berasal dari praktek pemberian SKTA yang dicirikan oleh tiga hal sebagaimana sudah dijelaskan pada Bagian Ketiga. Ketiga ciri tersebut adalah kebangkitan identitas adat, semangat mengkomoditisasi tanah dan kehadiran kelompok perantara. Bagian berikut menguraikan dampak positif dan negatif pemberlakuan Pergub Tanah Adat.

Kepastian penguasaan

Ukuran utama untuk mengatakan bahwa SKTA diterima oleh berbagai pihak dan dengan demikian mendatangkan kepastian hak bagi pemegangnya, adalah pengakuannya sebagai alas hak atau bukti permulaan. Pengakuan SKTA sebagai bukti permulaan dapat dilihat pada empat peristiwa. Keempat peristiwa tersebut adalah:

1. Pembebasan lahan dengan cara mengganti rugi;
2. Pinjam pakai tanah adat;
3. Pembuatan akte peralihan hak atas tanah; dan
4. Permohonan Hak Guna Usaha

Pada peristiwa Pembebasan Lahan dengan Ganti Rugi, baik perusahaan maupun pemerintah memperlakukan tanah dengan SPT dan SKTA secara setara. Ada berbagai alasan yang dikemukakan untuk menyeterakan SPT dengan SKTA. Alasan normatifnya karena SKTA diatur dalam peraturan daerah dan damang adalah pejabat yang secara resmi dilantik oleh pemerintah. Adapun alasan empiriknya karena secara faktual masyarakat adat sudah ada dan sudah

melaksanakan penguasaan dan penggarapan tanah sebelum perusahaan masuk.⁴⁸ Dalam hal pemberian ganti rugi dalam rangka pembebasan tanah, perusahaan tidak membedakan besaran ganti rugi untuk tanah dengan SPT dan dengan SKTA. Besaran ganti rugi justru ditentukan oleh tanam tumbuh yang ada di dalam tanah bersangkutan yang harga terakhirnya ditentukan oleh proses negosiasi antara perusahaan dengan pemilik tanah.

Bagi perusahaan dalam situasi belum ada keputusan akhir mengenai padu serasi antara peta RTRWP Provinsi Kalimantan Tengah dengan peta Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) maka yang dikawatirkan bukan jenis alas hak melainkan apakah tanah yang dibebaskan terletak atau tidak terletak di dalam kawasan hutan. Berti Pattipeilihu, seorang senior manager perusahaan perkebunan kelapa sawit memiliki komentar untuk hal ini. Kata beliau:

*'Perusahaan tidak mempersoalkan adat atau tidak adat tetapi menginginkan kepastian atau landasan hukum mengenai ruang. Dengan belum harmonisnya tata ruang dengan kehutanan maka belum ada landasan atau kejelasan hukum mengenai pemanfaatan ruang'*⁴⁹

Pada peristiwa pinjam pakai, perusahaan bahkan memperlakukan pemegang SKTA seolah-olah sebagai pemilik hak atas tanah. Para pihak dalam perjanjian pinjam pakai adalah pemegang SKTA dan perusahaan yang akan menggunakan tanah adat perorangan maupun bersama. Salah satu klausul dalam perjanjian pinjam pakai bahwa tanah akan dikembalikan kepada pemegang SKTA apabila izin atau hak perusahaan tersebut berakhir. Dengan kata lain, jangka waktu perjanjian tersebut mengikuti jangka waktu izin atau hak perusahaan. Perusahaan hanya memegang photo copy SKTA sementara versi aslinya dipegang oleh pemilik tanah. Di Kecamatan Mentangai, Kapus, perjanjian berlangsung antara masyarakat dengan PT. Kalteng Grand Resort. HTI akasia atas tanah seluas 32.000 ha.

Sementara itu pada peristiwa peralihan hak atas tanah terjadi pada saat notaris membuat akta peralihan hak atas tanah dari pemegang SKTA kepada perusahaan. Peralihan hak atas tanah

⁴⁸ Wawancara Berti Pattipeilihu, 25/11/2014.

⁴⁹ Wawancara tanggal 25/11/2014. Ketidakharmonisan menunjuk pada perbedaan luas kawasan hutan dan bukan kawasan hutan dalam RTRWP Kalimantan Tengah (2003) dan SK Menteri Kehutanan mengenai penunjukan kawasan hutan Kalimantan Tengah. Luas kawasan bukan hutan menurut RTRWP sekitar 2 juta ha sementara SK penunjukan menetapkan sekitar 5 juta ha. Di lapangan ketidakharmonisan tersebut menyebabkan kebingungan dan kekawatiran apakah areal yang (akan) dikerjakan berada di dalam atau di luar kawasan hutan.

tersebut dilangsungkan dalam konteks pembebasan lahan. Untuk keperluan pembuatan akta peralihan hak, notaris mengakui SKTA sebagai alas hak.

Pada peristiwa terakhir yaitu permohonan HGU, perusahaan menyertakan baik SPT maupun SKTA kepada Badan Pertanahan Nasional sebagai bukti pendukung mengenai riwayat kepemilikan tanah tersebut. Dalam prakteknya BPN menerima SKTA sepanjang disertai dengan akta peralihan hak atas tanah.

Keempat peristiwa di atas menunjukkan sikap menyetarakan SKTA dengan SPT. Dalam peristiwa-peristiwa tersebut SKTA diakui sama dengan SPT yaitu sebagai bukti awal adanya penguasaan tanah. Pengakuan SKTA sebagai bukti permulaan atau alas hak menunjukkan bahwa pemberlakuan Pergub Tanah Adat dalam hal tertentu berjalan efektif karena mendatangkan kepastian hak kepada para pemegangnya. Namun demikian ada yang memberikan catatan bahwa SKTA yang setara dengan SPT adalah yang diberikan sesuai dengan ketentuan Perbug Tanah Adat. Pernyataan ini mengkonfirmasi paparan sebelumnya bahwa praktek pemberian SKTA, yang dianggap bermasalah, turut menumbuhkan kesangsian atas kesahan atau kebasahan SKTA di mata berbagai pihak.

Pada peristiwa pembebasan lahan dengan cara mengganti rugi dan pinjam pakai kawasan adat, pengakuan didasarkan pada fakta bahwa masyarakat hukum melakukan penggarapan dan pemanfaatan. Sekalipun tidak dominan, cara berpikir seperti itu juga digunakan oleh segelintir pegawai Kanwil BPN. Menurut pemikiran ini adanya hubungan hukum antara subyek dan obyek, yaitu berupa penguasaan secara fisik atas tanah (pemanfaatan dan penggarapan), merupakan pertimbangan utama dalam memproses permohonan hak. SKTA merupakan penguat atas penguasaan fisik tersebut.⁵⁰

Ketidakjelasan kepastian hak

Di satu sisi, sebagaimana dipaparkan sebelumnya, pemberian SKTA mendatangkan kepastian hak penguasaan bagi masyarakat hukum adat. Namun karena praktek pemberian SKTA berkembang sedemikian rupa, pemberian SKTA justru mendatangkan ketidakpastian hak

⁵⁰ Pemikiran ini disampaikan oleh Yuansah, seorang kepala bidang di Kantor Wilayah BPN Kalimantan Tengah, dalam sebuah pertemuan evaluasi pelaksanaan SKTA, Palangkaraya, 10/04/2015.

pada pihak lain. Tumpang tindih klaim dan klaim berulang atas tanah merupakan dua faktor utama yang menyebabkan ketidakpastian tersebut. Tumpang tindih klaim terjadi jika penguasaan atau kepemilikan atas satu atau beberapa bidang tanah diklaim oleh lebih dari satu orang atau pihak dengan menggunakan jenis alas atau bukti hak yang sama atau berbeda. Sementara klaim berulang adalah klaim kepemilikan atas tanah lebih dari satu kali oleh orang yang berbeda untuk selanjutnya dijadikan dasar untuk menuntut ganti rugi. Selain karena tumpang tindih dan klaim berulang, ketidakpastian hak dapat juga terjadi karena tindakan fungsionaris kedadatan yang mewajibkan lewat surat edaran agar warga adat di wilayahnya mengurus SKTA tanpa terkecuali. Termasuk warga adat yang sudah memiliki SPT atau sertifikat hak milik.⁵¹

Tumpang tindih

Merujuk pada paparan sebelumnya mengenai praktek pemberian SKTA maka pemberian SKTA di atas tanah yang sudah ber-SPT merupakan penyebab utama tumpang tindih klaim. Di Kelurahan Katingan Hilir, kasus yang paling sering disebut untuk menggambarkan tumpang tindih tersebut adalah kasus Kebun Raya Katingan.

Kebun Raya Katingan berada pada lokasi yang sama dengan Pertapaan Tjilik Riwut. Kebun Raya tersebut berada di Kelurahan Kasongan Lama dengan luas 127 ha. Pembangunan Kebun Raya tersebut dimulai pada tahun 2007 yang dimulai dengan tahap perencanaan. Setahun kemudian, 2008, pihak Pemkab Katingan memulai kegiatan pembebasan tanah. Pada tahun 2009, sebanyak 10 KK meminta Pemkab untuk juga mengganti rugi lahan seluas 40 ha. Untuk membenarkan dasar klaim dan tuntutan ganti rugi ke-10 KK tersebut menunjukan SKTA dengan tahun terbit 2010. Dengan alasan bahwa tanah tersebut telah dihibahkan oleh sebagian orang tua ke-10 KK tersebut dan saat itu sudah dipakai untuk kompleks sekolah dasar, Pemkab menolak tuntutan tersebut. Karena ke-10 KK tersebut menolak penjelasan Pemkab, mereka disarankan untuk memperkarakan ke

⁵¹ Surat edaran tersebut beredar di Desa Sungai Jaya, kecamatan Dusun Hilir, kabupaten Barito Selatan. Informasi mengenai surat edaran tersebut dapat ditemukan dalam Suraya Afiff, Kussaritano dan Abu Meridian (2010).

pengadilan. Kasus tersebut kemudian ditangani oleh Pengadilan Negeri Kasongan dan diputus pada tahun 2012. Dalam putusannya Pengadilan menetapkan bahwa tanah sengketa merupakan tanah Pemda dan menyatakan SKTA ke-100 KK tersebut sebagai tidak sah. SKTA dinyatakan tidak sah karena baru dikeluarkan pada tahun 2010. Putusan Pengadilan Negeri Kasongan dikuatkan oleh putusan Pengadilan Tinggi Palangkaraya pada tahun 2014.

SKTA juga bertumpang tindih dengan tanah yang sudah bersertifikat hak milik. Di Kelurahan Kasongan Lama, sebidang tanah milik yang sudah bersertifikat sejak tahun 1981⁵² dijual kepada seseorang yang belakangan di atasnya dibangun mini market. Belakangan transaksi jual beli tersebut dipersoalkan oleh seseorang yang mengaku sebagai pemilik sah atas tanah tersebut dengan bukti SKTA. Orang tersebut bermaksud menjual tanah tersebut kepada orang lain.⁵³ Untuk mencari penyelesaian hukum, pemegang SKTA tersebut kemudian memperkarakan kasusnya ke Pengadilan Negeri Kasongan.

Klaim berulang

‘High cost Pak, kepastian hukum tidak ada. Nggak ada jaminan tidak akan ada klaim selanjutnya’. Ucapan tersebut disampaikan oleh Berti Pattipeilihu, Senior Manager Human Resources Department P.T. Dwie Warna Karya dalam satu kesempatan wawancara.⁵⁴ Perusahaan swasta merupakan salah satu pihak yang paling terkena dampak dari klaim berulang. Kondisi tersebut tidak terelakan karena motif utama klaim berulang adalah mendapatkan ganti rugi.

Klaim berulang terjadi manakala ada pihak yang mengklaim sebagai pemilik sah atas tanah yang menjadi bagian dari areal izin/hak perusahaan, dan atas dasar itu menuntut perusahaan untuk membayar ganti rugi. Dalam prakteknya, pihak tersebut menggunakan SKTA sebagai dasar untuk mengklaim. Di mata perusahaan, klaim tersebut dikatakan berulang karena

⁵² Nomor sertifikat 08. Tanah tersebut dimiliki oleh H. Arifin Anyan, mantan Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Palangkaraya.

⁵³ Pemilik SKTA tersebut adalah Udu Acu dan berencana menjual ke Rusihan Nur.

⁵⁴ Wawancara tanggal 25/11/2015.

sebelumnya telah mengganti rugi tanah tersebut kepada pihak lain yang mengakui sebagai pemilik dengan dukungan SPT. Dalam sejumlah kasus, perusahaan mencoba menanggapi klaim dan permintaan tersebut dengan menunjukkan bukti-bukti berupa SPT dan photo-photo. Nama-nama pemilik SPT dan orang-orang yang ada dalam photo tersebut merupakan anggota keluarga (orang tua, paman) dari pihak yang mengajukan klaim berulang. Usaha tersebut selalu tidak berhasil karena pihak pengaju klaim menanggapi balik dengan mengatakan belum pernah menerima ganti rugi sambil tidak menghiraukan bukti-bukti yang diperlihatkan pihak perusahaan.

Menyikapi pengaju klaim berulang yang tidak mau menerima penjelasan, perusahaan lebih memilih untuk memberikan ganti rugi ketimbang mempersilahkan untuk memperkarakan ke pengadilan formal. Pilihan tersebut didasarkan pada pengalaman-pengalaman sebelumnya ahwa ber perkara di pengadilan akan mendatangkan ongkos yang lebih besar. Selama proses peradilan, perusahaan tidak dapat beroperasi karena para pengaju klaim berulang memortal jalan perusahaan selama proses peradilan. Akibatnya perusahaan berhenti beroperasi. Selama peradilan berangsur dan perusahaan berhenti berproduksi, perusahaan tetap harus mengeluarkan biaya untuk menggaji karyawan. Kalau perusahaan kalah dalam persidangan, kerugian akan bertambah karena harus membayar ganti rugi.⁵⁵

Dengan alasan menghindari keurgian dan ongkos yang lebih besar, perusahaan memilih membayar ganti rugi untuk kesekian kali ke orang yang berbeda. Sebuah perusahaan perkebunan sawit yang berlokasi di Desa Masaha, Kecamatan Mandotelawang, Kab Kapuas, membayar ganti rugi sebanyak dua kali. Ganti rugi pertama kepada pemegang SPT dan ganti rugi kedua kepada 47 KK pemegang SKTA.

Menghindari ongkos atau kerugian yang lebih besar hanyalah salah satu alasan untuk membayar ganti rugi secara berulang. Alasan lainnya adalah sikap Pemerintah Daerah yang permisif terhadap klaim berulang. Pemerintah Daerah cenderung menutup mata terhadap kenyataan bahwa tanah yang diklaim berulang sudah pernah diganti rugi. Alih-alih bersikap

⁵⁵ Berti Pattipeilihu menguraikan bahwa untuk Kalimantan Tengah biaya perolehan lahan mencapai 20% dari total pembangunan proyek atau pembangunan kebun. Angka tersebut mencakup pengurusan/perolehan izin sampai mendapatkan HGU. Klaim berulang ditambah dengan gaji karyawan yang tetap harus dibayar selama perusahaan berhenti karena diportal oleh pengaju klaim, mendatangkan biaya tambahan sebesar 10%. Dengan demikian ongkos yang membebani perusahaan mencapai 30% dari total pembangunan kebun. Wawancara tanggal 25/11/2015.

demikian, pemerintah daerah malah turut melakukan peninjauan lapangan untuk keperluan memeriksa kebenaran klaim berulang tersebut. Usaha meyakinkan para pengaju klaim berulang bertambah sulit jika mereka mengangkat mantan anggota DPRD sebagai kuasa hukum seperti yang terjadi pada kasus Desa Masaha di atas.

Demikian mustahilnya meyakinkan para pengaju klaim berulang karena kondisi-kondisi di atas dan kerapnya kejadian tersebut berlangsung, membuat pihak perusahaan mempersepsikan SKTA sebagai sumber konflik baru. Bagaimana SKTA menjadi sumber konflik baru dan faktor yang menyebabkannya, Berti Pattipeilihu memiliki komentar panjang:

*'Sebelum Perda (Perda Lembaga Adat-pen) konflik lahan sudah ada, namun semakin runyam pasca Perda. Persoalan yg sudah selesai dengan SPT atau SKT muncul lagi. Ketka sudah bicara adat, seperti ada sebuah power yg sebaiknya jangan diganggu. Power itu punya pressure utk mengentikan perusahaan. Dengan adat bisa lakukan apa saja. Perusahaan tidak berdaya apalagi kalau adat lembaga adat.'*⁵⁶

Dalam prakteknya, konflik karena SKTA menambah derajat ketidakpastian hak atas tanah setelah sebelumnya terjadi karena konflik (perbedaan) antara Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) Kalimantan Tengah dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan mengenai penunjukan kawasan hutan⁵⁷.

Untuk menghindari biaya atau kerugian-kerugian baru yang berkaitan dengan status hukum atas tanah, belakangan perusahaan meminta jasa notaris untuk membuatkan akta notaris bagi peralihan hak atas tanah dengan SKTA. Akta notaris tersebut dibutuhkan untuk menghadapi proses hukum berikutnya seperti permohonan HGU atau menghadapi gugatan di pengadilan.

⁵⁶ Wawancara tanggal 25/11/2015.

⁵⁷ Gambaran mengenai perbedaan mengenai RTRWP dengan SK penunjukan kawasan hutan dapat dilihat pada Bagian Kesatu laporan ini. Bagaimana konflik tersebut mendatangkan masalah-masalah bagi para kepala daerah kabupaten dalam melakukan perbuatan hukum (pemberian izin), dapat dilihat pada putusan MK 45/PUU-IX/2011. Putusan ini mengenai judicial review terhadap UU No. 41/1999, yang diajukan oleh 5 orang bupati dan 1 orang warga.

Tabel 4 Dampak-dampak pemberlakuan Pergub Tanah Adat

Dampak positif	Dampak negatif
Kepastian atas penguasaan atau kepemilikan atas tanah karena diakui sebagai alas hak pada peristiwa pembebasan lahan, pinjam pakai tanah adat, pembuatan akte peralihan hak atas tanah, dan permohonan Hak Guna Usaha	Ketidakjelasan kepastian hak karena tumpang tindih klaim dan klaim berulang

D. Dinamika pasca SKTA: Gerakan Dayak Misik

Lima tahun setelah Pergub Tanah Adat diberlakukan berkembang gerakan yang saat ini populer dengan nama Gerakan Dayak Misik (GDM). GDM diluncurkan bertepatan dengan peringatan 120 tahun Perjanjian Tumbang Anoi atau Peristiwa Pakat Damai Tumbang Anoi (1894-2014). Latar belakang dan perhatian GDM tidak ada bedanya dengan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat yaitu kenyataan bahwa tanah sebagai harta berharga masyarakat adat Dayak tidak mendapat pengakuan dan perlindungan dari negara. Situasi tersebut dianggap tidak adil karena pada saat bersamaan peserta transmigran selaku orang luar mendapatkan tanah bersertifikat.⁵⁸

Namun Damang Timpah, Punding W Daron, memiliki sebuah penjelasan yang melihat GDM bukan sebagai pengulangan melainkan kelanjutan Pergub Tanah Adat. Kata beliau, *'Dulu waktu keluarnya perda nomor 13 baik 2009, 2010 dan 2012, masyarakat dayak cuek-cuek saja. Keperdualian atas haknya membersihkan hutan tidak diperhatikan. Karena itu diarahkan. Ayo dayak misik, buatlah kelompok dayak misik'*.⁵⁹ Penjelasan tersebut bernada mengevaluasi ketidakberhasilan Pergub Tanah Adat dan menjadikannya sebagai alasan untuk menjalankan GDM. Bila merujuk pada temuan riset, evaluasi tersebut rasanya beralasan. Sampai tahun 2014, di 8 kabupaten,⁶⁰ SKTA yang dikeluarkan baru mencapai 1.205 buah dengan 900 diantaranya

⁵⁸ Sekedar menyebut angka, sejak tahun 1960 telah dialokasikan area seluas 300,885 hectares. Seluas 134,505 ha diantaranya berasal dari kawasan hutan yang saat ini telah dilepaskan. Lihat dalam Earth Innovation Institute (2015).

⁵⁹ Kata 'misik' berasal dari bahasa Dayak Ngaju yang artinya 'bangkit' atau 'bangun'. Wawancara tanggal 20&21/11/2014.

⁶⁰ Kotawaringin Timur, Seruyan, Katingan, Pulang Pisau, Kapuas, Barito Selatan, Barito Utara dan Murung Raya.

berupa SKTA tanah perorangan. Dari segi luas areal, baru sekitar 15.000 ha tanah yang sudah diberikan dengan SKTA.⁶¹

Sebuah program kolaboratif antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, Simpul Layanan Pemetaan Partisipatif dengan Kemitraan berhasil memfasilitasi pembuatan SKTA sebanyak 1.754 buah. Total luas areal untuk seluruh SKTA tersebut mencapai 3.421,49 ha. Program tersebut mencakup kegiatan identifikasi, pemetaan sampai pematkan. Kegiatan dilaksanakan di 13 kabupaten/kota sepanjang 3 tahun (2012-2014).

Luas tanah yang sudah diberikan dengan SKTA tersebut dianggap masih sangat kecil bila dibandingkan dengan angka yang disebutkan oleh Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah bahwa terdapat 600, dari sekitar 1.500, desa di provinsi tersebut yang dididiami oleh masyarakat hukum. Dengan menggunakan angka paling moderat sekalipun, potensi tanah-tanah adat yang bisa diberikan SKTA seharusnya mencapai jutaan hektar.

Dengan niat menyadarkan Orang Dayak dari tidur atau keterlanaan, GDM bertujuan memperjuangkan keadilan bagi masyarakat adat dayak khususnya para ‘peladang berpindah’ yang berdiam di pedesaan dan pedalaman. Sasaran konkrit perjuangan tersebut adalah mengupayakan setiap KK mendapat 5 ha tanah adat dan setiap komunitas adat memperoleh 10 ha hutan adat. Dengan menggarap tanah-tanah adat dan hutan adat tersebut, masyarakat adat Dayak diharapkan akan menjadi sejahtera.⁶²

Metode GDM yaitu mendorong pembentukan Kelompok-Kelompok Tani Dayak Misik di tingkat desa/kelurahan. Susunan kepengurusan beserta anggota setiap kelompok tani akan disahkan oleh Forum Koordinasi Kelompok Tani Dayak Misik Kalimantan Tengah dalam bentuk surat keputusan. Setelah didirikan, tugas pertama pengurus kelompok tani adalah mengidentifikasi tanah-tanah yang akan menjadi obyek GDM dan kemudian mengusulkannya kepada FKKTDM-KT untuk dibagi-bagian seluas 5 ha per KK untuk perorangan dan 10 ha per komunitas untuk kelompok. Proses berikutnya, FKKTDM-KT memohonkan sertifikasi tanah-tanah adat perorangan kepada Badan Pertanahan Nasional dan Penetapan Hutan Adat kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

⁶¹ Earth Innovation Institute (2015).

⁶² Dikutip dari dokumen berjudul, ‘Forum Koordinasi Kelompok Tani “Dayak Misik” Kalimantan Tengah FKKTDM-KT. 2014.

Perintah pengurus FKKTDM-KT agar para pengurus Kelompok Tani mengidentifikasi dan mengusulkan tanah dan hutan adat yang terdapat di wilayah desa/kelurahan menimbulkan tanda tanya mengenai obyek GDM. Tanda tanya yang berujung pada kebingungan tersebut dikemukakan oleh pihak perusahaan, aparat desa/kelurahan dan pegawai kantor kecamatan. Kebingungan tersebut dapat dipahami mengingat wilayah Kalimantan Tengah sudah terbagi habis ke dalam Kawasan Hutan (KBK) dan Areal Penggunaan Lain (APL). Lebih dari itu, pada saat GDM akan dimulai sebagian tanah-tanah adat telah diberikan SKTA dengan kepemilikan perorangan maupun komunal. Kebingungan tersebut tetap ada sekalipun dalam sebuah dokumen resmi FKKTDM-KT berjudul ‘Forum Koordinasi Kelompok Tani “Dayak Misik” Kalimantan Tengah FKKTDM-KT, sudah diisaratkan bahwa tanah adat seluas masing-masing 5 ha akan diberikan di Areal Penggunaan Lain (APL). Saat ini APL Kalimantan Tengah seluas 2.707.073 ha telah digunakan untuk pemukiman, kompleks perkantoran pemerintah dan perkebunan.

Di atas kertas, tanah-tanah redistribusi dari GDM tidak akan berkonflik dengan tanah-tanah dengan SKTA karena untuk bisa menjadi obyek GDM, tanah dimaksud harus sudah memiliki alat bukti, minimal SKTA. Dengan begitu dapat ditafsirkan bahwa tanah-tanah yang sudah ber-SKTA akan menjadi salah satu obyek GDM. Bagi para pemegang SKTA, GDM akan menolong mereka untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah. Adapun komunitas yang memiliki hutan adat, yang dibuktikan dengan Surat Keterangan Hutan Adat (SKHA)⁶³ akan dibantu untuk mendapatkan pengakuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

GDM justru akan berpotensi berkonflik dengan area kerja perusahaan (perkebunan sawit, perusahaan tambang dan pemegang hak pengusahaan hutan) terutama jika tanah yang tersedia di dalam desa/kelurahan tidak cukup dibagi seluas 5 ha setiap KK. FKKTDM-KT sudah membayangkan solusinya dengan cara meminta perusahaan memberikan sebagian area kerjanya untuk dibagi-bagikan kepada penduduk desa/kelurahan. Perusahaan diharapkan membuka hati dan tersentuh rasa kemanusiaanya dengan rela melepaskan sebagian arealnya menjadi milik penduduk desa/kelurahan

Penjelasan Punding W Daron, Damang Timpah, bahwa GDM merupakan kelanjutan Pergub SKTA tidak sepenuhnya benar. *Pertama*, SKTA tidak merupakan keharusan karena

⁶³ Menurut dokumen ‘Forum Koordinasi Kelompok Tani “Dayak Misik” Kalimantan Tengah FKKTDM-KT, hutan adat merupakan tempat untuk berburu, meramu, memungut hasil hutan dan atau tempat religius magis.

diperbolehkannya menggunakan bahan awal berupa surat keterangan yang dikeluarkan oleh Ketua dan Sekretaris Kelompok Tani Dayak Misik tingkat desa/kelurahan. Surat tersebut dinamai dengan Surat Keterangan Kesiapan Lahan Tanah Adat. *Kedua*, keterlibatan Damang sangat minimal kalau mau tidak bilang tidak ada. Damang tidak dilibatkan dalam indentifikasi tanah-tanah adat calon obyek GDM.

Kesan bahwa tidak ada ketidakberlanjutan antara Perda Lembaga Adat, Pergub Tanah Adat terlihat dengan jelas tatkala dokumen resmi GDM sangat minim menyinggung kedua produk hukum daerah tersebut serta tidak menjadikannya sebagai titik berangkat. Misalnya tidak disajikan data kelemahan atau kegagalan SKTA sehingga diperlukan kebijakan lain untuk keperluan mendapatkan hasil atau dampak yang lebih optimal. Selain itu tidak ada data mengenai jumlah dan luasan bidang tanah dengan SKTA yang sudah dikeluarkan sebagai pegangan kerja bagi pengurus Kelompok Dayak Misik di tingkat desa/kelurahan.

Bagian Keempat

SKTA MENURUT HUKUM TANAH NASIONAL

Sebagaimana sudah dipaparkan sebelumnya bahwa kata kunci bagi sebagian besar birokrat di Badan Pertanahan Nasional untuk memahami kedudukan hukum SKTA adalah pihak yang menerbitkannya. Pemahaman hukum yang dianut secara luas oleh birokrat di BPN bahwa peraturan perundang-undangan pertanahan, khususnya mengenai pendaftaran tanah, hanya menyebut kepala desa/lurah dan camat yang diakui sebagai pihak atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan surat tanah. Surat tersebut merupakan bukti tertulis adanya penguasaan fisik atas tanah oleh seseorang. Dengan menggunakan pendekatan legalistik tersebut, damang dianggap bukan pihak atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan surat tanah. Dengan menggunakan nalar deduktif, maka dapat disimpulkan bahwa SKTA bukan merupakan surat tanah. Dengan kata lain kedudukan SKTA dalam hukum pertanahan nasional tidak diakui sebagai bukti tertulis penguasaan fisik atau alas hak.

Dengan tidak diakui sebagai alas hak atau bukti penguasaan fisik atas tanah, SKTA untuk tanah adat perorangan tidak dapat digunakan sebagai dokumen pendukung untuk melakukan sejumlah perbuatan. Salah satu perbuatan dimaksud adalah pendaftaran tanah. SKTA tidak dapat dijadikan bukti pendukung mengenai adanya penguasaan fisik atas tanah sebagai syarat untuk memohonkan sertifikat hak atas tanah.

Karena kepala desa/lurah dan camat dianggap satu-satunya pejabat yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan surat tanah maka birokrat di BPN berpikiran bahwa untuk menjadi alas hak maka SKTA perlu ditandatangani oleh kepala desa/lurah dan atau camat. Dengan demikian pemikiran tersebut tidak mengkualifikasi tindakan damang menandatangani SKTA, sebagai peristiwa yang memiliki akibat hukum. Sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya bahwa pemikiran semacam ini kurang berdasar lewat Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, para damang mendapatkan kewenangan untuk menerbitkan surat tanah berupa SKTA.

Dominannya pemahaman hukum yang menyimpulkan bahwa kepala desa/lurah dan camat merupakan satu-satunya pejabat berwenang menerbitkan surat tanah mendatangkan kebutuhan

untuk memahami peraturan perundang-undangan yang dirujuk. Bagian berikut memaparkan berbagai peraturan perundang-undangan pertanahan yang dirujuk untuk menguatkan pemahaman tersebut. Paparan tersebut juga akan berisi tafsir lain yang berkembang mengenai kedudukan hukum SKTA.

A. Tafsir hukum dominan

Ketentuan mengenai surat tanah dan pejabat yang berwenang menerbitkannya dapat ditelusuri sampai ke awal tahun 60-an. Setahun setelah UUPA diberlakukan pada tahun 1960, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah. PP ini menggunakan sebuah pemikiran bahwa surat atau bukti-bukti hak atas tanah yang belum didaftarkan atau belum bersertifikat, belum cukup memadai sebagai bukti penguasaan atau kepemilikan hak atas tanah. Surat atau bukti-bukti hak tersebut dapat berupa surat pajak hasil bumi, surat akte jual beli, hibah atau tukar menukar yang dibuat di hadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Kepala Adat dan surat keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang.⁶⁴ Agar menjadi bukti yang memadai maka diperlukan syarat formal berupa legalisasi dari pejabat pemerintah. PP tersebut menentukan bahwa syarat formal tersebut didapatkan dengan cara memperoleh surat keterangan dari kepala desa yang dikuatkan oleh asisten wedana (setingkat camat).

Dengan fungsi sebagai penguat terhadap surat atau bukti-bukti hak, maka surat keterangan yang dikeluarkan oleh kepala desa dan dikuatkan oleh camat pada dasarnya berisi: (i) pernyataan yang menguatkan surat atau bukti-bukti hak; (ii) menerangkan penggunaan tanah (perumahan atau pekarangan); dan (iii) menerangkan siapa yang menjadi pemilik hak atas tanah tersebut.⁶⁵ Surat keterangan kepala desa yang dikuatkan oleh asisten wedana tersebut digunakan untuk berbagai keperluan misalnya pemberian sertifikat hak atas tanah, pembukuan hak-hak atas tanah ke dalam Daftar Buku Tanah dan pembuatan akta peralihan hak.

Kewenangan kepala desa dan camat untuk menguatkan surat atau bukti-bukti hak atas tanah atau penguasaan fisik yang faktual terhadap tanah, terus ditegaskan oleh peraturan perundangan setelah PP No. 10/1961. Kewenangan tersebut merupakan implikasi dari dilibatkannya kepala

⁶⁴ Diatur dalam surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 26/DDA.1970.

⁶⁵ Diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia atas Tanah.

desa dan camat dalam proses pembuktian penguasaan fisik seseorang atas tanah. Itu sebabnya, sekalipun tidak harus berujung pada pengeluaran surat keterangan, minimal kepala desa dan camat disertakan dalam pemeriksaan lapangan.⁶⁶

Pemberian peran dan kewenangan tersebut tidak lepas dari anggapan bahwa kepala desa dan camat adalah pejabat pemerintah yang paling mengetahui penduduk dan wilayah di tempat kerjanya. Anggapan tersebut juga yang menjadi dasar pelibatan kepala desa dalam pemberian ijin membuka tanah seluas maksimal 2 ha oleh camat. Dalam memberikan ijin tersebut camat diwajibkan memperhatikan pertimbangan kepala desa. Dalam praktek pertimbangan tersebut berkembang menjadi surat keterangan atau surat pernyataan tanah yang ditandatangani oleh kepala desa.⁶⁷

Penegasan kewenangan kepala desa/lurah dan camat dalam menguatkan surat atau bukti-bukti hak atas tanah terus berlanjut pada dekade-dekade berikutnya. Pada dekade 90-an penegasan tersebut diulang kembali oleh dua peraturan perundangan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah.⁶⁸ Terkait dengan kedudukan surat keterangan yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah, kedua peraturan tersebut membuat perubahan dengan menempatkan surat keterangan tersebut sebagai alternatif bila surat atau alat bukti hak tidak lengkap atau tidak tersedia. Terkait dengan masyarakat hukum adat ada dua hal menarik yang diperkenalkan oleh kedua peraturan tersebut. *Pertama*, kepala adat diberi peran sebagai saksi dalam: akta pemindahan hak, surat pernyataan yang dibuat oleh pemohon hak dan surat keterangan yang dibuat oleh kepala desa/lurah. *Kedua*, peranan masyarakat hukum adat untuk mengajukan keberatan bagi permohonan hak yang dasar klaimnya adalah penguasaan fisik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut. Sekalipun menarik namun kedua peraturan perundangan tersebut baru hanya memberi peran sebagai saksi kepada kepala adat.

Hal yang paling menarik sekaligus membuka peluang bagi pengakuan SKTA, adalah ketentuan yang mengatakan bahwa bila alat bukti tertulis sebagaimana disebutkan di dalam

⁶⁶ Ketentuan mengenai pelibatan kepala desa dan camat dalam pemeriksaan lapangan dalam rangka pemberian hak milik dapat ditemukan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5/1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

⁶⁷ Lihat dalam Simarmata (2009).

⁶⁸ Masing-masing PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Permendagri No. 3/1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

kedua peraturan tersebut tidak lengkap atau tidak ada maka dimungkinkan penggunaan alat bukti tertulis lainnya sepanjang bisa berfungsi menguatkan adanya penguasaan fisik.

Bila digambarkan ke dalam bentuk tabel, perkembangan pengaturan surat atau bukti hak serta kewenangan untuk mengeluarkan surat keterangan tanah akan terlihat sebagai berikut:

Tabel 5 Perkembangan pengaturan surat keterangan/ Pernyataan tanah

	Dekade 60-an	Dekade 70-an	Dekade 90-an	2000-an
Peraturan perundangan	• PP No. 10/1961 • Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2/1962	• Permendagri No. 6/1972 • Permendagri No. 5/1973	• PP No. 24/1997 • Permendagri No. 3/1997	Surat Edaran Kepala BPN No. 9/SE/VI/2013
Materi pengaturan	• Pelibatan kepala desa dan camat dalam administrasi pertanahan (pendaftaran tanah, peralihan hak) • Pemberian kewenangan kepala kepala desa dan camat untuk menguatkan surat atau bukti-bukti hak dengan cara mengeluarkan surat keterangan tanah • Informasi yang termuat di dalam surat keterangan tanah	• Peranan kepala desa untuk memberikan pertimbangan kepada camat dalam rangka pemberian ijin membuka tanah • Pelibatan kepala desa dan camat dalam pemeriksaan lapangan dalam rangka pemrosesan permohonan hak milik	• Menambahkan keterangan saksi, surat pernyataan yang bersangkutan dan penguasaan fisik secara faktual sebagai tanda bukti hak • Memberikan peran kepala adat sebagai saksi dalam pembuatan akta pemindahan hak di bawah tangan dan saksi pada surat pernyataan penguasaan fisik yang dibuat oleh yang bersangkutan • Menentukan peranan masyarakat hukum adat dalam pembuktian penguasaan fisik atas tanah • Membuka kemungkinan alat bukti tertulis dengan nama lain	• Menegaskan peran kepala desa/lurah dalam membuat surat tanah khususnya untuk tanah-tanah bekas hak adat • Memberi kemungkinan pada kepala adat untuk membuat surat tanah apabila institusi desa dan institusi adat dilebur • Diperkenalkan surat tanah dengan nama baru, '<i>Surat Keterangan Tanah BekasMilik Adat</i>'.

	apabila alat bukti sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan tidak lengkap atau tidak ada • Surat keterangan kepala desa/lurah berubah peran dari penguat surat atau alat bukti menjadi alternatif bila surat atau alat bukti tidak tersedia. Dalam surat keterangan tersebut kepala adat berperan sebagai saksi
--	--

Pandangan dominan yang mengatakan bahwa kepala desa/lurah dan camat adalah pejabat yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan surat tanah, menjadikan berbagai peraturan perundang-undangan di atas sebagai rujukan. PP No. 24/1997 dan Permendagri No. 3/1997 adalah dua peraturan perundangan yang paling sering dirujuk oleh pandangan dominan tersebut. *‘Kalau mengacu pada PP Nomor 24 tahun 1997 dan Permendagri Nomor 3 tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah, alas hak hanya yang ditandatangani oleh kades atau lurah, kata salah seorang staf di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Kalimantan Tengah.*⁶⁹

Pada tahun 2013, Badan Pertanahan Nasional semakin menegaskan kewenangan kepala desa/lurah dalam menandatangani surat pernyataan adanya penguasaan fisik. Penegasan tersebut dinyatakan dalam sebuah surat edaran Kepala BPN tentang Surat Keterangan Tanah Bekas Milik Adat.⁷⁰ Kali ini kewenangan kepala desa/lurah bahkan untuk menandatangani tanah-tanah bekas milik adat. Surat tersebut diperlukan manakala bukti-bukti tertulis mengenai penguasaan dan kepemilikan tanah tidak lengkap atau tidak tersedia. Surat keterangan tersebut dapat digunakan sebagai dokumen dalam permohonan pendaftaran hak atas tanah.

⁶⁹ Wawancara tanggal, 5/3/2015.

⁷⁰ Surat bernomor 9/SE/VI/2013 tertanggal 18 Juni 2013.

Dalam pertemuan evaluasi SKTA terungkap bahwa selain peraturan perundangan tingkat nasional ada juga peraturan perundangan tingkat daerah dan kebijakan hukum (*policy rule*) yang digunakan sebagai rujukan.⁷¹ Peraturan tingkat daerah tersebut adalah Surat Gubernur Kepala Daerah Kalimantan Tengah No. 593/172/Pro. tertanggal 24 Januari 1991. Surat tersebut berperihal Petunjuk Pembuatan Surat keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat. Sekalipun surat tersebut melarang kepala desa/lurah dan camat untuk melegalisasi atau mengeluarkan surat keterangan tanah namun menganjurkan agar bukti awal adanya penguasaan tanah dibuat dalam bentuk Surat Pernyataan Riwayat Penguasaan/Pemilikan dan Penggunaan Tanah. Surat yang dibuat oleh pemohon tersebut ditandatangani oleh kepala desa/lurah dan camat.

Adapun kebijakan hukum dimaksud adalah Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kalimantan Tengah No. 33.500.1.42 tertanggal 27 Januari 1993 mengatur mengenai penegasan/pengakuan hak atas tanah-tanah adat yang dikuasai secara efektif sejak sebelum tahun 1960. Surat tersebut menyarankan pembuatan Surat Pernyataan Pemilikan Tanah yang dibuat oleh pemilik tanah. Surat tersebut ditandatangani oleh kepala desa/lurah, camat dan para saksi. Fungsi surat tersebut adalah sebagai pegangan awal dalam rangka permohonan hak milik.

Kedua peraturan kebijakan di atas sebenarnya menegaskan peraturan perundangan pusat yang sudah berlaku sejak tahun 60-an. Hal yang ditegaskan adalah bahwa kepala desa/lurah dan camat adalah otoritas yang diberikan kewenangan untuk membuat surat yang menguatkan bukti-bukti hak atau menerangkan penguasaan fisik atas tanah. Satu hal penting yang menarik bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah pernah suatu masa menganut pemikiran atau penafsiran dominan mengenai surat tanah. Pemikiran tersebut kontras dengan pertimbangan yang mendasari pembuatan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Anehnya, masa tersebut dengan regulasi yang mendukungnya, tidak pernah disebut-sebut sebagai kesalahan masa lalu yang perlu dikoreksi.

⁷¹ Pertemuan dimaksud adalah Evaluasi Pelaksanaan Inventarisasi, Identifikasi, Pemetaan, Pematokan dan Pembuatan SKTA di Kalimantan Tengah. Diselenggarakan bersama oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dengan Kemitraan, Palangkaraya, 9-10 April 2015.

B. Tafsir hukum lain

Pada saat memaparkan dampak positif pemberlakuan Pergub SKTA, disinggung bahwa SKTA dianggap setara dengan SPT karena damang adalah pejabat yang diangkat secara resmi oleh pemerintah daerah. Ini merupakan salah satu contoh tafsir yang berbeda dengan tafsir dominan mengenai kedudukan hukum SKTA. Senada dengan tafsir ini adalah pemahaman yang mempersepsikan SPT serupa dengan SKTA sebagai produk hukum adat karena keduanya sama-sama tidak disinggung-singgung dalam UUPA.

Sebuah tafsir lain yang menarik dikemukakan oleh Nurhasan Ismail, seorang guru besar hukum agraria pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Menariknya, dengan merujuk pada UUPA, PP No. 24/1997 dan Permendagri No. 3/1997 beliau justru berkesimpulan bahwa SKTA dapat dianggap sebagai alas hak. Kesimpulan tersebut dibuat dengan menggunakan dua argumen. Argumen pertama bersifat normatif. Menurutnya Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat bisa ditafsirkan sebagai inisiatif untuk mengisi kekosongan peraturan pelaksana UUPA mengenai hak milik, termasuk tata cara perolehannya. Sejumlah pasal dalam UUPA memang memandatkan dibuatkan peraturan pelaksana mengenai hak milik termasuk hak milik adat.⁷² Sayangnya sampai saat ini pemerintah pusat belum kunjung membuat peraturan tersebut.

Pasal 56 UUPA menentukan bahwa sebelum ada UU yang mengatur mengenai hak milik maka diberlakukan hukum adat atau peraturan perundangan lain sepanjang tidak bertentangan dengan UUPA. Menurut Nurhasan Ismail, Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat dapat ditafsir sebagai '*peraturan perundangan lain*' seperti yang dimaksudkan oleh Pasal 56 UUPA.

Argumen kedua yang dipakai mengacu pada konstitusi dan politik hukum pengurusan sumberdaya alam. Dengan merujuk pada semangat konstitusionalisme, putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012⁷³ dan UU No. 6/2014 tentang Desa, Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat merupakan upaya untuk melindungi dan mengakui hak-hak masyarakat hukum adat tanah. Di sisi yang lain kedua regulasi daerah tersebut juga untuk menyediakan

⁷² Pasal dimaksud adalah 24 Ayat (1) dan Pasal 56.

⁷³ Putusan tersebut dalam rangka permohonan judicial review atas UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat.⁷⁴ Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah menggunakan argumen kedua ini untuk menjelaskan landasan hukum Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Pada sejumlah kesempatan Siun, Sekretaris Daerah Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, menjelaskan bahwa lewat Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, pemerintah provinsi hanya meneruskan komitmen negara untuk mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat seperti sudah tertuang dalam konstitusi dan sejumlah undang-undang.⁷⁵

Tafsir lain yang nadanya menguatkan kedudukan SKTA sebagai alas hak adalah dengan merujuk kembali pada PP No. 24/1997 dan Permendagri No. 3/1997. Kedua peraturan tersebut memang memberikan peran yang tidak signifikan pada kepala adat dalam pemberian surat tanah dengan hanya sebagai saksi. Namun, sebagaimana sudah diungkapkan sebelumnya bahwa pada bagian lain kedua peraturan tersebut membolehkan penggunaan bukti-bukti tertulis dengan nama lain.⁷⁶ SKTA bisa ditafsirkan sebagai contoh dari bukti tertulis dengan nama lain tersebut.

⁷⁴ Seluruh argumen Nurhasan Ismail dapat dilihat pada presentasi berjudul 'Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA) sebagai alat bukti awal Penguasaan dan pemanfaatan tanah adat Penelusuran Dasar Hukumnya'. Disampaikan pada Evaluasi Pelaksanaan Inventarisasi, Identifikasi, Pemetaan, Pematokan dan Pembuatan SKTA di Kalimantan Tengah. Diselenggarakan bersama oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dengan Kemitraan, Palangkaraya, 9-10 April 2015.

⁷⁵ Lihat dalam Aryo Nugroho Waluyo (2012). Instrumen hukum internasional juga dijadikan dasar bagi Pemerintah Provinsi dalam membuat dan memberlakukan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Lihat dalam bahan presentasi Siun Jaras, 'Kelembagaan dan Pengakuan Hak Adat di Kalteng dalam Perspektif Kearifan Lokal.

⁷⁶ Penjelasan Pasal 24 Ayat(1) huruf m PP No. 24/1997, dan Pasal 60 Ayat(2) huruf m Permendagri No. 3/1997.

Bagian Kelima

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah diberlakukan selama lebih kurang enam tahun, Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, dalam derajat tertentu, dapat dikatakan berhasil meraih tujuannya yaitu menghadirkan perlindungan dan kepastian hukum pada penguasaan dan kepemilikan tanah-tanah adat. SKTA membuat para pemegangnya lebih bisa mengontrol tanah-tanah adat terutama dari tindakan orang luar. Kewenangan mengontrol tersebut termasuk menentukan cara dan syarat bagi orang-orang luar untuk bisa memanfaatkan tanah-tanah adat.

Kunci bagi efektifnya SKTA sebagai instrumen yang legitim di mata orang luar adalah otoritas yang mengeluarkannya. Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat berhasil menumbuhkan persepsi di kalangan pengusaha, birokrat daerah, profesional hukum bahwa fungsionaris kedadinan, terutama damang, adalah pejabat yang berwenang untuk membuat keputusan-keputusan yang mengikat pihak lain.

Sebagai instrumen hukum pelaksana yang tingkatannya di bawah peraturan perundangan nasional, Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat telah mengoperasionalkan norma-norma konstitusi dan UUPA. Kedua produk hukum daerah tersebut menghadirkan bentuk nyata perlindungan dan penghormatan hak-hak masyarakat hukum adat. Pada saat yang sama, keduanya juga merupakan pewujud tujuan UUPA yaitu menjadikan hukum adat sebagai landasan hukum tanah nasional. Tanda disadari, pengaturan tentang SKTA pada Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat merupakan bentuk konkrit dari alas atau bukti hak tertulis lainnya sebagaimana dimaksud oleh peraturan perundangan mengenai pendaftaran tanah.

Namun, hadirnya berbagai kendala telah membuat pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, dalam derajat yang lain, tidak efektif. Bila dirumuskan dengan bahasa yang lain, capaian pemberlakuan kedua produk hukum daerah tersebut tidak optimal. Asumsi-asumsi yang lemah membuat muatan dan pemberlakuan kedua produk hukum daerah tersebut tidak mempertimbangkan realitas. Asumsi yang pertama mengandaikan seolah-olah tidak ada *normative order* atau otoritas yang mengatur tanah tidak terdaftar, pada saat kedua produk tersebut diberlakukan. Lebih dari itu, SPT sebagai produk hukum otoritas formal, dianggap tidak

sah karena tidak diatur di dalam UUPA. Penggunaan asumsi tersebut berakibat lebih jauh yaitu keengganan memahami seluk-beluk aturan formal mengenai surat tanah, termasuk aturan daerah. Akibat lain dari keengganan tersebut adalah adanya watak a historis Perda Lembaga Adat da Pergub Tanah Adat karena tidak menghubungkan dirinya dengan produk-produk hukum daerah sebelumnya.

Asumsi kedua berkenaan dengan sosok masyarakat hukum adat yang dianggap homogen dan tidak mengalami perkembangan sosial. Masyarakat hukum adat digeneralisasi sebagai kelompok korban pembangunan yang mengalami kerugian dan penderitaan dengan derajat yang sama. Sebagai kelompok korban, masyarakat hukum adat dianggap pasif sehingga tidak mengalami perkembangan dan perubahan sosial.⁷⁷ Asumsi tersebut tentu saja membuat pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat tidak peka dengan dinamika dan perubahan-perubahan orientasi di internal masyarakat hukum adat.

Beroperasi dengan asumsi-asumsi yang lemah tersebut membuat pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat sarat dengan masalah. Masyarakat hukum adat ternyata bukan sebatas korban yang hanya menginginkan agar tanah-tanah pribadi dan keluarganya dilindungi dari potensi diserobot oleh pihak-pihak luar. Dalam prakteknya, keinginan untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan atas tanah-tanah adanya merupakan sasaran antara untuk selanjutnya mengkomersialkannya dengan menyewa dan menjualnya. Di kalangan fungsionaris kedadanaan, semangat komersialisasi tanah tersebut menyebabkan proses pemberian SKTA tidak didasarkan pada informasi-informasi obyektif melainkan subyektif. Komersialisasi tanah-tanah adat lewat SKTA bertambah menguat berkat tumbuhnya intermedieris di kalangan masyarakat hukum adat. Para intermedieris tersebut mengambil margin keuntungan dari selisih yang diberikan oleh pihak luar (pemerintah, swasta) dengan yang diberikan kepada pemilik tanah.

Kombinasi dari asumsi yang lemah dan praktek pemberian SKTA, mendatangkan sederet kendala dan dampak pada pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat. Asumsi bahwa aturan formal mengenai tanah-tanah tidak terdaftar tidak eksis, berhadapan dengan kenyataan berkembangnya persepsi banyak pihak yang menganggap SPT lebih kuat dari SKTA atau SPT merupakan bukti hak satu-satunya. Para fungsionaris kedadanaan harus berhadapan

⁷⁷ Analisis yang sama dapat dilihat pada Suraya Afiff, Kussaritano dan Abu Meridian (2010).

dengan aparat pemerintah desa/kelurahan dan kecamatan yang tidak sepenuhnya mendukung kerja-kerja mereka dan bahkan mendelegitimasi. Di saat yang sama mereka juga berhadapan dengan sinisme para birokrat pemerintah pusat dan daerah yang juga tidak mengakui keabsahan dan kekuatan hukum SKTA sebagai bukti hak. Legitimasi SKTA semakin terbatas karena para pelaku ekonomi juga menggunakan pendekatan formalistik bahwa SPT merupakan surat tanah yang sah dan absah karena dikeluarkan oleh pemerintah.

Rangkaian praktek yang menghadapi kendala-kendala demikian, menyebabkan pemberlakuan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat mendatangkan sejumlah dampak. Terlepas dari keberhasilan kedua produk hukum daerah tersebut mendatangkan kepastian penguasaan atas tanah, di sisi lain berkembang juga ketidakpastian baru di kalangan masyarakat hukum adat. Ketidakpastian tersebut berasal dari tumpang tindih klaim atas tanah. SPT diberikan di atas tanah yang sudah ber-SPT bahkan bersertifikat. Sementara itu, pihak luar paling banyak menjadi korban klaim berulang. Baik tumpang tindih dan klaim berulang telah menyebabkan SKTA dipandang sebagai sumber konflik baru, menambah akut konflik akibat ketidakjelasan status lahan yang sebelumnya sudah ada.

Tafsir lain atas hukum pertanahan yang berlaku dapat dikembangkan untuk menandingi bahkan mementahkan tafsir legalistik yang menyimpulkan bahwa SKTA (tanah perorangan) tidak sah dan dengan demikian tidak memiliki kekuatan hukum. Tafsir tandingan tersebut menyimpulkan bahwa peraturan perundangan yang berlaku mengakui dan memberikan peluang kepada otoritas adat untuk menyelenggarakan pengaturan atas tanah-tanah adat termasuk mengeluarkan bukti tertulis mengenai penguasaan dan kepemilikan tanah. Tafsir tersebut merupakan hasil dari penggalian makna-makna lain yang tersembunyi di balik teks-teks hukum yang selama ini tertutupi oleh tafsir legalistik.

Menurut tafsir tandingan tersebut SKTA (tanah perorangan) adalah absah dan karena itu memiliki kekuatan hukum. Secara normatif, SKTA dikatakan absah karena merupakan contoh bukti tertulis selain SKTA dan dikeluarkan oleh seseorang yang legitimasinya berasal dari pejabat pemerintah. Secara asas, SKTA dikatakan absah karena merupakan produk hukum adat yang diakui oleh hukum formal menjadi landasan hukum tanah nasional. Alasan paling fundamental bahwa SKTA absah karena mengoperasionalkan nilai-nilai konstitusi yang

mengakui eksistensi masyarakat hukum adat dan haknya untuk menyelenggarakan pengaturan sendiri.

B. Rekomendasi

Rekomendasi ini difokuskan untuk memungkinkan SKTA dapat menjadi instrumen hukum yang efektif untuk melindungi tanah-tanah adat, perorangan maupun bersama. Salah satu cara untuk menjadikannya sebagai instrumen efektif adalah menguatkan kedudukan hukumnya. Dengan merujuk pada paparan bagian-bagian sebelumnya, laporan ini mengusulkan dua arena tempat berlangsungnya upaya-upaya untuk mengefektifkan SKTA. Arena pertama berkaitan dengan legislasi sedangkan arena kedua dengan aparatur pelaksana aturan.

Untuk saat ini arena legislasi mempunyai momentum yang tepat. Momentum tersebut adalah akan berakhirnya masa enam tahun penertiban tanah-tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah sebagaimana ditentukan dalam Pergub Tanah Adat. Momentum tersebut bertemu dengan momentum yang lain yaitu dihasilkannya sejumlah peraturan perundangan dan putusan pengadilan yang lebih jelas, tegas dan implementatif dalam soal pengakuan dan perlindungan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat. selepas tahun 2009. Tindakan konkrit yang harus dilakukan untuk memanfaatkan momentum tersebut adalah merevisi Pergub Tanah Adat. Revisi tersebut harus diarahkan mencapai dua tujuan. *Pertama*, memperjelas atau menambahkan ketentuan-ketentuan dalam rangka menjadikan SKTA legitim. *Kedua*, menautkan Pergub Tanah Adat dengan legislasi nasional dan putusan hakim yang keluar setelah tahun 2009.

Bila ditampilkan ke dalam sebuah tabel, hal-hal yang diperlukan dalam rangkian merevisi Pergub Tanah Adat akan terlihat sebagai berikut:

Tindakan	Landasan revisi	Poin revisi	Metode melakukan revisi
Revisi	Pengetahuan yang memadai atas kerangka hukum pertanahan mengenai tanah-tanah tidak terdaftar	• Kejelasan obyek SKTA • Kejelasan luas maksimal tanah untuk SKTA perorangan dan bersama • Penegasan SKTA sebagai bukti tertulis yang diakui peraturan perundangan • Keharusan adanya koordinasi antara	• Membangun dialog dengan Kanwil BPN dengan tujuan damang diakui sebagai pejabat yang otoritatif dan karena itu SKTA memiliki kekuatan hukum. Outputnya: (i) MoU antara Pemprov dengan Kanwil BPN; dan atau (ii) surat

	kedatangan dengan desa/kelurahan dan camat dalam mengeluarkan SKTA	edaran/instruksi Kakanwil BPN kepada Kepala Kantor se-Kalteng agar menerima SKTA sebagai bukti hak
	• Penunjukan SKPD (provinsi&kabupaten/kota) yang ditugasi melakukan pengawasan&pengendalian pemberian SKTA	• Mengaitkan revisi dengan skema-skema pengakuan hak-hak atas tanah adat yang berkembang dalam legislasi dan putusan pengadilan pasca 2009

Tabel di atas lebih ditujukan kepada tanah-tanah adat perorangan. Belajar dari kekeliruan penyusunan Perda Lembaga Adat dan Pergub Tanah Adat, revisi Pergub Tanah Adat perlu dimodali dengan pengetahuan dan pemahaman yang mumpuni mengenai peraturan perundangan tanah-tanah tidak terdaftar. Model tersebut sangat diperlukan agar Pergub revisi dengan tepat menempatkan SKTA dalam kerangka hukum pertanahan nasional dan dengan begitu tidak akan lahir kesangsian atas kekuatan hukum SKTA dengan alasan tidak diakui oleh hukum formal yang berlaku.

Karena revisi dimaksudkan untuk membuat SKTA legitim maka poin-poin revisi difokuskan untuk: (i) menghilangkan ketidakjelasan; (ii) menegaskan kekuatan SKTA; dan (iii) menguatkan koordinasi antar otoritas. Ketentuan mengenai obyek SKTA merupakan salah satu yang perlu diperjelas. Kejelasan obyek SKTA sekaligus akan memahami perbedaannya dengan obyek SPT. SKTA sebagai salah satu bukti hak perlu kembali ditegaskan. Dalam Pergub revisi, penegasan tersebut disertai dengan penyebutan peraturan perundangan yang melegitimasi SKTA sebagai bukti hak. Ketentuan mengenai hubungan antara desa/kelurahan dan kecamatan dalam pemberian SKTA perlu diubah menjadi imperatif.

Agar administratur pelaksana hukum menerima SKTA sebagai bukti hak yang berkekuatan hukum maka revisi Pergub Tanah Adat perlu dilakukan melalui dialog intensif dengan pihak Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Target paling penting dari dialog tersebut adalah pengakuan dan penerimaan SKTA sebagai alas hak oleh Badan Pertanahan Nasional. Komitmen BPN terhadap SKTA dapat dituangkan ke dalam sebuah Nota Kesepemahaman antara Pemprov Kalteng dengan Kanwil BPN Kalteng. Dengan atau tanpa MoU tersebut, dialog perlu juga menghasilkan rekomendasi agar Kepala Kanwil BPN membuat surat edaran yang ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan se-Kalteng yang menginstruksikan agar kantor-kantor

pertanahan mengakui dan menerima SKTA. Urgensi surat edaran tersebut telah menjadi wacana di kalangan Kanwil BPN dalam beberapa tahun terakhir. Surat edaran tersebut sekaligus akan mengakhiri perbedaan pemahaman yang kontras mengenai kedudukan SKTA sebagai bukti hak di kalangan internal Kanwil BPN.

Pentautan antara revisi Pergub Tanah Adat dengan produk legislasi dan putusan pengadilan pasca 2009, dapat dilakukan baik untuk SKTA perorangan maupun bersama. Untuk tanah adat perorangan yang berlokasi di dalam kawasan hutan negara, Pergub revisi harus menjadi instrumen yang dapat membantu anggota masyarakat hukum adat untuk mendapatkan hak atas tanah berdasarkan Peraturan Menteri Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 79 tahun 2004, No. PB-3/Menhut-II/2014, No. 17/PRT/M/2014 dan No. 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan. Caranya adalah dengan menjadikan SKTA sebagai dokumen bukti-bukti hak yang dipakai untuk memohonkan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT).

Untuk keperluan SKTA tanah-tanah bersama yang berlokasi di luar kawasan hutan negara, Pergub revisi perlu menautkan diri dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Untuk tanah-tanah bersama berada di dalam kawasan hutan perlu menautkan dengan putusan MK No. 35/2012.

Tanah-tanah bersama yang berlokasi di luar kawasan hutan negara dan sudah dilekati dengan SKTA, menurut logika Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/2015 (Permen Hak Komunal), memungkinkan untuk dimohonkan kepada Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Provinsi atau Kabupaten/Kota untuk diverifikasi dan divalidasi. Bila Tim IP4T membuktikan bahwa pemegang SKTA bersama yang mengajukan permohonan tersebut masih merupakan kelompok yang hidup secara guyub, memiliki kelembagaan adat dan perangkatnya, tanah komunal yang ber-SKTA tersebut bagian dari wilayah adat, dan tanah bersama tersebut diurus dengan menggunakan hukum adat, maka Tim IP4T dapat menyimpulkan bahwa pemegang SKTA atau pemohon tersebut merupakan masyarakat hukum adat.

Apabila Gubernur atau Bupati/Walikota menerima hasil laporan Tim IP4T berikut kesimpulannya, maka dapat dilanjutkan dengan penetapan SKTA bersama tersebut sebagai hak komunal. Selanjutnya Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan penetapan tersebut untuk dilanjutkan dengan pendaftaran tanah SKTA bersama sebagai hak atas tanah oleh kepala kantor pertanahan atau kepala kantor pertanahan wilayah Badan Pertanahan Nasional.

Adapun untuk tanah-tanah bersama yang sudah dilekati SKTA, yang berlokasi dalam kawasan hutan negara, dapat dipersiapkan menjadi hutan adat yang nantinya akan dilepaskan dari kawasan hutan negara. Sesuai ketentuan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, permohonan pelepasan tersebut harus didahului dengan pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat melalui Perda Provinsi atau Kabupaten/Kota. Bila mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam negeri No. 52/2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, informasi yang tersaji dalam SKTA tanah bersama akan membantu Tim yang akan melakukan identifikasi keberadaan masyarakat hukum. Informasi tersebut terkait dengan nama pemilik (subyek), wilayah adat dan harta kekayaan adat (obyek).

Pergub revisi perlu juga mengkaitkan diri dengan UU No.6/2014 tentang Desa. Baik yang memilih menjadi desa atau desa adat, tanah-tanah adat bersama yang sudah dikuatkan dengan SKTA dapat diklasifikasi sebagai aset desa berupa tanah ulayat maupun hutan milik desa. Keberadaan SKTA akan lebih memudahkan untuk menginventarisir aset-aset desa tersebut. Bila diperlihatkan dalam bentuk tabel maka tautan antara Pergub revisi dengan peraturan perundangan dan putusan hakim akan terlihat sebagai berikut:

Dengan Peraturan Bersama Menteri tahun 2013	Dengan Putusan MK No. 35/2012&Permenhut P.62/Menhut-II/2013	Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015	Dengan Permendagri No. 52/2014	Dengan UU Desa
Untuk tanah adat perorangan, Pergub revisi akan menyiapkan bukti-bukti hak untuk keperluan penegasan dan pemberian hak	Tanah-tanah adat bersama yang berlokasi di dalam kawasan hutan negara dapat menjadi lokasi yang dimohonkan menjadi hutan adat untuk kemudian dikeluarkan dari kawasan hutan negara	Tanah-tanah bersama yang sudah dilekati dengan SKTA memungkinkan untuk dimohonkan kepada Tim IP4T untuk diverifikasi dan divalidasi untuk keperluan penetapannya sebagai hak komunal oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Selanjutnya bisa didaftarkan untuk keperluan mendapatkan hak atas tanah komunal	Informasi yang tersaji di dalam SKTA dapat dijadikan bahan untuk melakukan identifikasi dan verifikasi dalam rangka pengukuhan keberadaan masyarakat hukum adat	Tanah-tanah bersama yang sudah diperkuat dengan SKTA dapat menjadi aset desa dalam bentuk tanah ulayat maupun hutan milik desa

Tindakan menautkan revisi Pergub dengan putusan pengadilan dan berbagai regulasi di atas harus menghasilkan pengakuan SKTA sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah. Hal tersebut akan membuka jalan bagi pemegang SKTA perorangan atau SKTA bersama untuk memohonkan hak atas tanah, apabila mereka menginginkannya. Penautan SKTA perorangan akan lebih mudah karena, *pertama*, peaturan perundangan yang perlu dierpahkan hanya Peraturan Bersama Menteri tahun 2013. *Kedua*, ketentuan mengenai siapa saja yang bisa memohonkan hak atas tanah, prsedur dan persyaratannya, sudah relatif jelas.

Situasi berbeda untuk penautan SKTA bersama. *Pertama*, regulasi yang harus dipertimbangkan lebih dari satu. Berdasarkan tabel di atas, paling tidak ada 4 regulasi dan 1 putusan pengadilan yang harus dipertimbangkan. Regulasi tersebut adalah Permenhut P.62/Menhut-II/2013, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 9/2015, Permendagri No. 52/2014 dan UU Desa. Sedangkan putusan pengadilan adalah putusan MK No. 35/2012. *Kedua*, keempat regulasi

di atas memiliki perbedaan dalam hal kriteria atau unsur masyarakat adat dan otoritas yang menetapkan keberadaan masyarakat adat. Kriteria atau unsur pada dasarnya akan menjadi instrumen untuk mengkualifikasi, siapa yang berhak menyandang status formal sebagai masyarakat hukum adat, di tengah-tengah kompleks dan variatifnya realitas masyarakat adat. Dengan status formal tersebut, masyarakat hukum adat berhak menyandang prediket sebagai subyek hukum yang dengan status tersebut dapat memiliki hak atas tanah dan legitim untuk menyelenggarakan pengaturan.

Perbedaan mengenai otoritas yang menetapkan masyarakat hukum adat terjadi karena di satu sisi ada regulasi yang memberikan otoritas tersebut kepada kepala daerah dalam bentuk surat keputusan (Permendagri No.52/2014) sementara yang lain memberikannya kepada pemerintah daerah (Putusan MK 35/2012, Peraturan Bersama 2012, UU Desa). Sementara, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 9/2015 (Permen Hak Komunal) menempuh jalan berbeda yaitu memberikannya kepada Tim IP4T.

Karena putusan pengadilan dan regulasi tersebut tidak seirama dalam menentukan kriteria dan otoritas, maka penautan revisi Perbug sebaiknya dilakukan dengan cara memilih satu atau lebih dari putusan pengadilan dan regulasi tersebut. Regulasi atau putusan pengadilan yang dipilih adalah yang memungkinkan SKTA bersama diterima sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah. Permen Hak Komunal adalah regulasi yang paling tepat untuk ditautkan dengan revisi Pergub. Dalam hal penetapan keberadaan masyarakat hukum adat, Permen ini memudahkan karena menjadikannya sebagai obyek kegiatan administratif dengan memberikan kewenangan pada Tim IP4T. Selain itu, Permen ini membuka peluang pemilikan hak komunal oleh bukan masyarakat hukum adat yaitu kelompok masyarakat. Bagi Kalimantan Tengah, ketentuan semacam ini akan signifikan bagi komunitas-komunitas non-Dayak atau komunitas yang tidak lagi mengidentifikasi diri sebagai masyarakat adat.

Arena kedua yaitu aparaturnya pelaksana aturan, berkaitan dengan peningkatan pengetahuan dan ketrampilan para fungsionaris kedadangannya dalam hal administrasi pertanahan. Rincian kebutuhan akan aspek pengetahuan dan ketrampilan sebagaimana terlihat dalam tabel berikut:

Arena	Pengetahuan	Ketrampilan
Aparatur tata laksana hukum	• Aspek hukum pertanahan • Administrasi pertanahan • Tanah adat di Kalimantan Tengah	• Teknik pengukuran&pemetaan tanah • Teknik pencatatan surat-surat tanah (digitalisasi)

Bersama dengan muatan yang jelas dan tidak kabur, fungsionaris kedadangannya yang memiliki pengetahuan dan ketrampilan seperti di atas, akan sangat menentukan efektivitas keberlakukannya

(*implementability*) Pergub Tanah Adat. Dalam hal ini para fungsionaris kedadanaan akan menjadi instrumen yang membuat Pergub Tanah Adat menjadi signifikan atau dapat mendatangkan efek kepada masyarakat hukum adat.

Daftar Pustaka

- Afiff, Suraya, Kussaritano dan Abu Meridian (2010), 'Kajian Konflik Tenurial dan Analisis Para Pihak (*Stakeholders*) di Kawasan Pengembangan Lahan Gambut di Provinsi Kalimantan Tengah. Laporan yang dipersiapkan untuk KEMITRAAN/Partnership for Governance Reform.
- Earth Innovation Institute (2015), 'Central Kalimantan Central Government Assessment. Unpublished draft.
- Galudra, Gamma, Meine van Noordwijk, Suyanto, Idris Sardi and Pradhan, Ujjwal (2010), 'Hot Spot of Emission and Confusion: Land Tenure Insecurity, Contested Policies and Competing Claims in the Central Kalimantan Ex-Mega Rice Project Area. Working paper nomor 98. World Agroforestry Centre. Bogor, Indonesia.
- Griffiths, John (1986), 'What is Legal Pluralism?' *Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law* 24: 1-56.
- Forest Peoples Program, Pusaka dan Yayasan Petak Danum Kalimantan Tengah (2001), 'Kalimantan Tengah: REDD+ dan Kemitraan Karbon Hutan Kalimantan (KFCP). Seri briefing hak-hak, hutan dan iklim. Oktober.
- Nugroho W, Aryo et al. (2013) '*Kalimantan Tengah dalam Pusaran Proyek Perubahan Iklim*'. Jakarta: Perkumpulan HUMA.
- Simarmata, Rikardo (2006), *Pengakuan Hukum terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Jakarta: RIPP-UNDP.
- _____ (2009), 'Gejala Informalitas pada Tanah Garapan. *Law Reform* Vol. 1 No. 4. Jurnal Pasca sarjana Hukum, Universitas Diponegoro
- _____ (2010), 'Legal complexity in natural resources management in the frontier Mahakam Delta of East Kalimantan, Indonesia. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* No. 62.
- Tamanaha, Brian Z (2001), *A general Jurisprudence on Law and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Waluyo, Aryo Nugroho (2012), '*Petak Danum Itah Ditentukan oleh Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA)*', Kertas Kerja Epistema No.04/2012, Jakarta: Epistema Institute (<http://epistema.or.id/petak-danum-itah/>).
- Zakaria, R. Yando dan Paramita Iswari (2013), 'Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Kalimantan Tengah. Karsa.