

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Pengakuan dan penghormatan negara pada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya khususnya mengenai hak atas tanah, karena di dalam masyarakat hukum adat, ”tanah mempunyai arti yang penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan penghidupan kepada persekutuan, merupakan tempat di mana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan”.¹ Secara garis besar, arti tanah bagi Bangsa Indonesia, yaitu:

1. Sebagai sumber mata pencaharian, karena sebagian besar hidup dari bertani, maka faktor tanah adalah sebagai modal usaha pertanian yang pokok;
2. Tanah merupakan tempat tinggal/tempat kediaman bagi orang-seorang keluarga.

¹Soerojo Wignjodipuro, *Asas-Asas Hukum Adat*, Sumur Bandung, Jakarta, 1983, h. 197.

Pengakuan terhadap hukum adat tanah dalam lingkungan masyarakat, dijelaskan oleh Surojo Wignjodipuro menuliskan:

“Pengakuan hukum adat termasuk hukum mengenai tanah, di dalam kehidupan masyarakat, mempunyai arti yang penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan penghidupan kepada persekutuan, merupakan tempat di mana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang perlindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.”²

Tanah adat adalah tanah bersama-sama yang dimiliki oleh para warga masyarakat hukum adat, yang di dalamnya melekat serangkaian hak, kewajiban dan wewenang dari masyarakat hukum adat tersebut menurut hukum adat mereka, untuk mengelola dan mengambil manfaat terhadap tanah yang mereka kuasai yang terletak di dalam lingkungan wilayahnya. Indonesia adalah negara agraris, karena sebagian besar dari penduduknya adalah hidup dari bercocok tanam sehingga faktor tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting. Sifat masyarakat hukum adat yang *religio magis* dalam arti masyarakat dan hukum adatnya selalu berkaitan dengan persoalan magis dan spiritual, maka unsur tanah memegang peranan yang dominan pula.

Sehubungan dengan hukum adat dalam ada pengakuan bahwa terdapat hukum dasar yang tertulis, sedangkan disampingnya berlaku juga hukum yang tidak tertulis, menurut Soepomo, istilah hukum yang tidak tertulis ini merupakan sinonim

²*Ibid.*, h. 197.

dari hukum adat.³ Pengusaan bidang tanah didasarkan atas bukti tidak tertulis tidak ada suatu kepastian hukum, namun demikian hukum adat dijadikan dasar berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagaimana Pasal 5 menjadikan hukum adat sebagai dasar berlakunya hukum agraria. Padahal penguasaan bidang tanah, untuk menjamin suatu kepastian hukum perlu didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (1) UUPA yang bunyinya “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Bidang tanah adat meskipun tidak termasuk macam-macam hak atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 16 ayat (1) UUPA di antaranya hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53. Hak adat atas tanah yang dimaksud adalah hak ulayat atas tanah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 3 UUPA bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

³Iman Sudijat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Cet. V, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 8.

Perihal hak ulayat atas tanah, perkembangannya dalam masyarakat hukum adat tidak terlepas dari politik pertanahan di Indonesia yang terjadi sejak zaman kolonial belanda hingga era otonomi daerah. Hak ulayat masyarakat hukum adat sangat mengakui nilai komunalistik, namun dalam perkembangan pengaturan hak ulayat masyarakat hukum adat di Indonesia adalah adanya usaha pemerintah merubah nilai komunal itu menjadi nilai individualistik, hal ini terjadi pada setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah terutama pada pesaturan perundang-undangan yang bersifat sektoral.⁴ Hak ulayat yang dimaksud adalah hak dengan kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan, sebagaimana Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Negara *Agraria*/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999), yang diterbitkan dengan pertimbangan bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya.

⁴ Ardiansyah, Tesis. <https://Dspace.Uii.Ac.Id/Bitstream/Handle/>

Hak ulayat masyarakat hukum adat sangat mengakui nilai komunalistik, menurut Boedi Harsono, dalam pembangunan hukum tanah nasional hubungan fungsional tersebut terwujud dalam fungsi hukum adat sebagai sumber utama yaitu berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga hukumnya yang kemudian dirumuskan dengan menggunakan sistem hukum adat dan sebagai sumber pelengkap jika dihubungkan dengan hukum positif mengenai hukum tanah.⁵ Salah satu dari beberapa sumber utama pembangunan hukum tanah nasional adalah konsepsi komunalistik religius, yaitu konsep yang menggambarkan bahwa memungkinkan penguasaan tanah komunal masyarakat hukum adat secara individual, dengan hak-hak atas tanah secara pribadi dan penguasaan tersebut masih tetap mengandung unsur kebersamaan.⁶

Penguasaan bidang tanah masih tetap mengandung unsur kebersamaan, yang dikenal dengan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, penguasaannya didasarkan atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016).

Diterbitkannya Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016, dengan pertimbangan bahwa untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat dan hak

⁵ Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah Pembentukan Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, h. 205)

⁶ Made Oka Chayadi Wiguna. [Http://Journal.Uad.Ac.Id/Index.Php/Novelty/Article/View](http://Journal.Uad.Ac.Id/Index.Php/Novelty/Article/View)

masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama perlu diberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak komunal atas tanah merupakan hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, penguasaan secara bersama tersebut dapat didaftarkan dan kepada pendaftar diberikan bukti sertipikat di dalamnya terdapat data fisik dan data yuridis. Data yuridis menurut Pasal 1 angka 11 Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik menurut Pasal 1 angka 12 Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Hak Atas Tanah menurut Pasal 1 angka 15 Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UUPA.

Pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, hak atas tanah sebagaimana Pasal 16 UUPA, hak komunal atas tanah tidak termasuk hak atas tanah sebagaimana Pasal 16 UUPA, tidak jelas mengenai letak, batas dan batas tanah sebagaimana data fisik, dan tidak jelas status tanahnya serta kepemilikan bersama seluruh masyarakat hukum adat sebagai bukti yuridis dalam sertipikat hak atas tanah. Hal ini nampak ada suatu kekaburan norma terkait dengan pendaftaran hak komunal atas tanah.

Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia baru-baru ini menerbitkan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Permen ATR No. 18 Tahun 2019), dengan pertimbangan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui dan menghormati adanya hak-hak tradisional dari kesatuan masyarakat hukum adat atau yang serupa dengan itu, sepanjang pada kenyataannya masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia. Pada kenyataannya saat ini masih terdapat tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga kesatuan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Diterbitkannya Permen ATR No. 18 Tahun 2019 yang mengatur tentang tanah ulayat, sebelumnya pengaturan tentang tanah ulayat telah dicabut oleh Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 perihal pengaturan hak komunal atas tanah, pemerintah dalam hal ini Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Namun Permen ATR No. 10 Tahun 2016, sebagaimana Pasal 8 Permen ATR No. 18 Tahun 2019 telah dicabut.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka yang dipermasalahkan adalah:

1. Karakteristik hak ulayat masyarakat hukum adat
2. Kewenangan kepala adat terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan tesis ini adalah:

1. Untuk menganalisis karakteristik hak ulayat masyarakat hukum adat.
2. Untuk menganalisis Kewenangan kepala adat terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis, dapat menambah khasanah pengetahuan yang berkaitan dengan masalah eksistensi dan perlindungan hukum hak masyarakat adat atas tanah pemegang sertifikat hak komunal atas tanah pasca terbitnya Permen ATR No. 18 Tahun 2019.
2. Manfaat praktis
 - a. Bagi Pemerintah

Memberikan kontribusi maupun sumbangan pemikiran di bidang hukum adat terutama mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat adat pasca berlakunya Permen ATR no. 18 Tahun 2019 sebagai bahan acuan dalam membuat regulasi untuk mengoptimalkan tujuan hukum dan terkait penatausahaan hak ulayat.
 - b. Bagi Masyarakat

Memberikan sebagai sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang belum memahami mengenai hak ulayat masyarakat adat pasca terbitnya Permen ATR No. 18 Tahun 2019 dalam menyelesaikan persengketaan tanah dan masyarakat tertentu.
 - c. Bagi Mahasiswa

Memberikan pengetahuan dan menjadi rujukan sebagai referensi yang bermanfaat untuk menunjang studi mengenai hukum adat khususnya yang berkaitan dengan eksistensi hak ulayat pasca terbitnya Permen ATR No. 18 Tahun 2019.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian ialah cara atau jalan atau proses pemeriksaan atau penyelidikan yang menggunakan cara penalaran atau berpikir yang logis-analitis (logika), berdasarkan dalil-dalil, rumus-rumus dan teori-teori suatu ilmu (atau beberapa cabang ilmu) tertentu, untuk menguji kebenaran (atau mengadakan verifikasi) suatu hipotesis atau teori tentang gejala-gejala atau peristiwa ilmiah, peristiwa sosial atau peristiwa hukum tertentu.⁷ Penelitian ini dijabarkan sebagai berikut:

1.5.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum atau penelitian normatif, yaitu penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian didasarkan peraturan perundang-undangan atau norma-norma hukum yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat guna menjawab isu hukum yang dihadapi,⁸ yaitu sengketa pertanahan dengan bukti sertipikat komunal atau kearifan lokal.

⁷C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*. Alumni Bandung, 1994, h. 105.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi 1, Cetakan Ke-6, Kencana, Jakarta, 2010, h. 35.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini adalah penelitian hukum, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi,⁹ yaitu perlindungan hukum pemegang hak atas tanah akibat terbitnya sertipikat atas nama pengembang.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰ Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum,¹¹ berkaitan dengan materi penelitian yakni terbitnya sertipikat atas nama pengembang.

1.5.3. Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹²

⁹*Ibid.*, h. 35

¹⁰*Ibid.*, h. 93

¹¹*Ibid.*, h. 138.

¹²*Ibid.*, h. 141.

1.5.3. Prosedur Pengumpulan

Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya kegiatan usaha pertambangan panas bumi.

1.5.4. Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan data dilakukan dengan cara mesistematika terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.¹³ Kegiatan yang dilakukan dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan cara data yang diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Hasil analisa bahan hukum akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi (a) sistematis; dan (b) gramatikal. Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie*, *dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas

¹³*Ibid.*

dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan. Dalam penafsiran ini mencari ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya saling berhubungan sekaligus apakah hubungan tersebut menentukan makna selanjutnya. Akan tetapi, dalam hubungan tatanan hukum yang tidak terkodifikasi, merujuk pada sistem dimungkinkan sepanjang karakter sistematis dapat diasumsikan (diandaikan).

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertama-tama Bab I adalah pendahuluan, yang berisi gambaran umum permasalahan yang dijabarkan lebih lanjut dalam bab berikutnya. Sub bab pada bab pendahuluan tersebut terdiri atas latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Kemudian Bab II memuat pembahasan yang difokuskan pada karakteristik hak ulayat masyarakat hukum adat. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan terkait dengan karakteristik hak ulayat masyarakat hukum adat.

Selanjutnya Bab III, memuat pembahasan yang difokuskan kewenangan kepala adat terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Bab ini dibahas untuk menjawab permasalahan terkait dengan kewenangan kepala adat terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat.

Bab IV Penutup. Bab ini disajikan pada akhir uraian dan pembahasan, yang berisi kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan dan saran sebagai alternatif pemecahan masalah.