

BAB II

**TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI SENGKETA TANAH DI DAERAH
REMPANG DIKAITKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN POKOK AGRARIA**

A. Jenis Tanah

Tanah merupakan suatu objek yang memiliki makna luas, peranan suatu tanah sangat penting bagi kehidupan manusia, bukan hanya manusia seluruh mahluk hidup memiliki rasa ketergantungan dengan adanya eksistensi tanah ini. Dalam hukum kata tanah dipakai atau diterapkan sebagai suatu pengertian yang yuridis, yang dalam pengertian atau maknanya di berikan batas oleh peraturan pokok agraria (Boedi Harsono, 2013).

Tanah merupakan karunia Tuhan yang dapat dipergunakan oleh makhluk ciptaannya dengan baik, Tanah juga merupakan sumber daya Alam yang sangat penting untuk manusia. Karena Tanah dapat dipergunakan untuk menanam tanaman, membangun tempat untuk bekerja dan tempat tinggal, membuat tempat untuk kita memelihara hewan dan masih banyak lagi (Saim Aksinuddin dkk, 2024)

Dalam penggunaannya penggunaan istilah tanah perlulah dibatasi mengenai pengertian tersebut. Tanah memiliki tiga pengertian yaitu :

- 1) Tanah sebagai media tumbuh tanaman.
- 2) Tanah sebagai benda alami tiga dimensi di permukaan bumi yang terbentuk dari interaksi antara bahan induk, iklim, organisme, topografi

dalam kurun waktu tertentu.

- 3) Tanah sebagai ruangan atau tempat di permukaan bumi yang digunakan oleh manusia untuk melakukan segala macam aktifitas (Nia kurniati, 2016)

Pengertian tanah dalam bahasa Inggris dapat disertakan sebagai *soil* sedangkan lebih lanjut dapat juga diartikan sebagai *land*. Sedangkan tanah dalam pengertian kamus besar bahasa Indonesia adalah :

- 1) Permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
- 2) Keadaan bumi disuatu tempat;
- 3) Permukaan bumi yang diberi batas;
- 4) Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (Arti Kata - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online.)

Pengertian Tanah dalam perundang-undangan negara lain (Malaysia), dapat ditemukan pada *National Land Code Malaysia 1965*, menyebutkan bahwa tanah meliputi :

- 1) Permukaan bumi dan seluruh zat yang membentuk permukaan tersebut;
- 2) Bumi di bawah permukaan dan seluruh substansi di dalamnya;
- 3) Semua tumbuh-tumbuhan dan produk-produk alam, baik yang memerlukan penggunaan tenaga kerja secara berkala maupun tidak, dan apakah pada atau di bawah permukaan;
- 4) Segala sesuatu yang melekat pada bumi atau melekat secara tetap pada suatu benda yang melekat pada bumi, baik yang berada di atas maupun di bawah permukaan;

5) Dan Tanah tertutup air

Pengertian tanah dalam Kanun Tanah Negara atau *National Land Code* 1965 merupakan :

- 1) Permukaan bumi dan semua benda-benda yang membentuk permukaan tersebut;
- 2) Tanah di bawah permukaan dan semua yang wujud di tempat tersebut;
- 3) Semua tumbuh-tumbuhan dan lain-lain hasil semula jadi, sama ada atau tidak memerlukan penggunaan pekerja berkala untuk keluarannya, dan sama ada di atas atau di bawah permukaan;
- 4) Semua benda-benda yang berada di bumi atau terkat secara tetap kepada apa-apa benda yang berada di bumi, sama ada di atas atau di bawah permukaan dan Tanah yang diliputi dengan air.

Dari pengertian tersebut di atas, terdapat persamaan pengertian tanah dalam arti yuridis seperti dikemukakan dalam UUPA, yaitu bahwa yang dimaksudkan dengan tanah atau "*land*" adalah juga "permukaan bumi"; penggunaannya juga terhadap sebagian yang ada di atas bumi, dan tubuh bumi. Mengenai penggunaan di atas bumi misalnya harus disesuaikan dengan batas-batas keperluannya, kemampuan dari tanahnya yang wajar dan ketentuan-ketentuan hukum lainnya.

Terdapatnya perbedaan pengertian mengenai tanah di berbagai negara disebabkan akibat perbedaan dalam menganut prinsip-prinsip hukum pertanahan yang dijemakan dalam ketentuan hukum yang berlaku di masing-

masing negara yang bersangkutan. Ketentuan hukum pertanahan yang berlaku di suatu tempat (negara) pada suatu waktu tertentu tidak dapat terlepas dari politik hukum pertanahan yang diwujudkan dalam ketentuan hukum positifnya. Sebagaimana halnya dengan pengaturan pertanahan di Indonesia tidak terlepas dari politik hukum pertanahan yang dijalankan oleh pihak penguasa.

Perbedaan mengenai pengertian tanah tersebut terletak pada status bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah tersebut, serta status kekayaan alam yang terkandung di bawah permukaan bumi, apakah status benda-benda yang di atas permukaan atau di bawah permukaan bumi itu merupakan satu kesatuan atau terpisah dengan tanah. Tanah merupakan sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, seperti dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, bahwa: "Tanah sebagai salah satu unsur esensial pembentuk negara, tanah memegang peran vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan *conditio sine qua non*."

Manusia dan tanah mempunyai hubungan yang erat. Tanah merupakan suatu objek yang dibutuhkan bukan hanya untuk kepentingan sendiri dalam arti sempit namun lebih luas lagi. Setiap manusia selalu berusaha untuk memiliki dan mempertahankan setiap jengkal objek tanah karena dari sanalah

manusia dilahirkan dan meninggal dan menjadikan suatu sumber mata pencaharian yang bersifat ekonomis, yang dalam semboyan orang Jawa mengatakan “sedhunuk bathuk senyarii bumi” (satu jengkal tanah pun akan diperjuangkan meski nyawa taruhan) (Rosnidar Sembiring, 2019).

Pengertian tanah dalam undang-undang pokok agraria terdapat dalam pasal 4 yang menyebutkan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum” (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960). Dalam peraturan pokok agraria sendiri telah menjelaskan sedemikian tanah yang dimana tanah dipunyai dan atau diberikan sesuai dengan hak-hak yang ada dalam peraturan positif yang mengaturnya (Nia kurniati, 2016).

Dalam beberapa jenis tanah yang ada dalam penelitian ini saya akan menguraikan dan memaparkan mengenai tanah negara dan tanah adat:

1) Tanah Negara

Tanah negara merupakan suatu dasar hak menguasai atas permukaan bumi yang disebut tanah, pengertian mengenai tanah negara bisa ditemukan atau diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah negara dalam pasal 1 poin A menjelaskan bahwa “Tanah negara, ialah tanah yang dikuasai penuh oleh Negara” (PP No. 008 Tahun 1953). Pasca pernyataan *Domein verklaring*

atau sesudah undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan pokok agraria diterbitkan pengertian tanah Negara ditegaskan bukan dikuasai penuh akan tetapi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara seperti yang terkandung dalam undang-undang dasar 1945 pasal 33 ayat 3 menyebutkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” (Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Republik Indonesia, 2002).

Bisa dikatakan tanah sebagai obyek dan Negara sebagai subyeknya dimana negara sebagai subjek mempunyai hubungan hukum tertentu dengan obyeknya yaitu tanah. Adapun hubungan hukum itu dapat berupa hubungan kepemilikan kekuasaan atau kepunyaan. Eksistensi atau awal mula penggunaan istilah tanah negara bermula pada masa Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara penguasa (Pemerintah Hindia Belanda) dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan, maka dikeluarkanlah suatu pernyataan yang terkenal dengan nama Domein Verklaring pada tahun 1870, yang secara singkat menyatakan, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendom-nya, adalah domein atau milik negara (Putra, 2017)

Hukum tanah pada waktu itu disebutkan tanah Negara adalah tanah milik Negara yang diterapkan di Indonesia melalui produk hukum dalam peraturan “*agrarisch besluit*” dikodifikasikan dalam lembaran Negara “*Staatblad*” no. 118 tahun 1870 (S.1870-118). Pasal 1, disebutkan:

“*behoudensopvolging van de tweede en derde bepalingder voormelde wet, blijft het beginselgehandhaafd, dat alle grond, waarop nietdoor anderen regt van eigendom wordtbewezen, domein van de Staat is*”.(dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 *AgrarischWet*, tetap dipertahankan asas, bahwa semua tanah pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*, adalah *domein* (milik negara). KetentuanPasal 1 *AgrarischBesluit* ini dikenal sebagai pernyataan kepemilikan “*Domein Verklaring*” dari Negara dan dikenal sebagai pernyataan *domein* umum (*algemene Domein Verklaring*). Disamping itu, dikenal juga adanya pernyataan *domein* khusus (*speciale Domein Verklaring*) yang tercantum dalam peraturan perundangan tentang pengaturan hak *erfpacht* yang diundangkan dalam S. 1875–94f, S.1877–55 dan S.1888–55.

Rumusannya sebagai berikut: “Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung adalah *domein* Negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membukanya”. Pernyataan kepemilikan ini menjadikan landasan hukum Negara/pemerintahan pada waktu itu untuk memberikan tanah dengan hak kepemilikan dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUUHPdt, seperti hak *Erfpacht*, dan hak *Opsta*. Dalam rangka

domeinverklaring, pemberian tanah dengan hak *eigendom* dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah dan sebagai alat pembuktian pemilikan tanah. Pernyataan *domein* Negara yang diatur dalam Pasal 1 *Agrarisch besluit* ini paralel dengan yang diatur dalam BW. Dalam Pasal 519 dan Pasal 520 BW, mengatur bahwa setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki.

Kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka negaralah pemiliknya. Atas dasar Pasal 1 *Agrarisch besluit* ini maka dikenal adanya dua bentuk tanah Negara yakni: Pertama, tanah-tanah Negara yang disebut dengan tanah Negara bebas "*vrijlandsdomein*" yaitu tanah Negara yang benar-benar bebas artinya bahwa tanah tersebut belum ada atau belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun. Pengertian hak disini harus diartikan yuridis yang diatur dalam ketentuan hukum barat (BW) termasuk di dalamnya hak rakyat atas tanah yang pada waktu itu tanah-tanah yang mendasarkan pada hukum adat setempat. Sepanjang tidak didaftarkan haknya dengan menunjukkan diri secara suka rela kepada hukum barat maka tanah yang dikuasai rakyat merupakan bagian dari atau berstatus sebagai tanah Negara yang diistilahkan sebagai tanah Negara yang diduduki oleh rakyat (Limbong, 2017)

2) Tanah Adat

Sebagaimana kita tahu hukum adat memiliki peranan yang penting bagi unifikasi UUPA dan hukum tanah nasional walau memang UUPA itu sendiri tidak memaparkan eksistensi secara menyeluruh tentang tanah

adat itu sendiri, tanah adat sendiri memiliki beberapa ciri untuk dapat dikategorikan sebagai tanah ulayat yaitu dengan adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu, sebagai subyek hak ulayat selain itu, adanya tuan atau bisa disebut kepala suku wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *lebensraum* atas ruang lingkup wilayah yang merupakan subyek hak ulayat dan juga adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu (Putra, 2017). Setidaknya kriteria tersebut bisa menunjukkan atau memperlihatkan kita untuk mengategorikan tanah tersebut masih merupakan tanah adat.

Walaupun sedikit peraturan yang mengatur mengenai eksistensi tanah adat ini tetapi UUPA mengakui adanya eksistensi mengenai tanah adat seperti yang dijelaskan dalam pasal 4 yang berbunyi “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” (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960). Meskipun UUPA sendiri menyebutkan hak milik adalah hak yang terkuat tapi tetap eksistensi daripada tanah adat haruslah bisa dihormati dan dijaga.

Tanah Adat atau tanah ulayat dalam masyarakat hukum adat disebut dengan berbagai istilah. Hal ini disesuaikan dengan letak geografis dan kebiasaan adat setempat, tanah ulayat mempunyai batas-batas sesuai dengan situasi alam sekitarnya. Istilah Tanah Ulayat diberbagai daerah antara lain : patuanan (ambon), panyampeto dan pawatasan (kalimantan), wewengkon (jawa), prabumian dan payar (bali), totabuan (bolaang mongondow), torluk (angkola), limpo (sulawesi selatan), nuru (buru), paer (lombok), ulayat (minangkabau), lingko (Manggarai). Tanah ulayat juga dapat di artikan tanah wilayah masyarakat hukum adat tertentu. Hak Ulayat menurut Pasal 1 ayat (1) PMA/Ka.BPN No.5 tahun 1999 adalah: Kewenangan yang menurut hukum adat dimiliki oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut yang bersangkutan”. Selanjutnya Hak Ulayat sebagai istilah teknis yuridis yaitu hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang / kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku kedalam maupun keluar (Resmini, 2019).

Tanah adat yang merupakan subjek dari hak ulayat dalam kepustakaan hukum adat disebut “*beschikkingsrecht*” merupakan sebuah

istilah yang diberikan Van Vollenhoven, yang berarti hak menguasai tanah dalam arti kekuasaan masyarakat hukum itu tidak sampai pada tahap kekuasaan memiliki tanah adat untuk diperjualkan objek tanahnya. Tanah adat yang merupakan subjek hak ulayat menunjukkan suatu hubungan hukum antara masyarakat adat dengan hukum itu dengan tanah, yang dimana Van Vollenhoven sendiri mengatakan bahwa tanah adat suatu objek tanah diatas hak ulayat yang melulu ada di Indonesia yang mempunyai dasar keagamaan (*religius*) dengan beberapa karakteristik yaitu :

- 1) *Beschikkingsrecht* atas tanah adat hanya dapat dimiliki oleh persekutuan dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan, yang dalam artian objek tanah tersebut hanya dapat dimiliki oleh komunitas suatu adat tertentu yang menjadikan objek tersebut merupakan tanah adat;
- 2) *Beschikkingsrecht* tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya dan;
- 3) *Beschikkingsrecht* bilamana hak ulayat dari tanah adat tersebut dilepaskan untuk sementara kepada orang asing, maka apabila ada alasan lain, seelain kerugian, untuk penghasilan-penghasilan yang hilang, orang asing tersebut wajib membayar cukai kepada persekutuan hukum yang dalam artian masyarakat adat menurut hukum adat (Rosnidar sembiring, 2019)

Tanah adat sebagai hak kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama yang merupakan “pemberian/anugerah” dari suatu kekuatan gaib, sehingga semua hak

perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut. IB. Lasem menyebutkan, bahwa tanah-tanah adat seperti Pekarangan Desa yang dikuasai secara individu di dalamnya terkandung konsep Tri Hita Karana, yaitu berupa Parhyangan yang berwujud Merajan (*believe system*), Pelemahan yang berwujud wilayah perumahan dan Pawongan yang berwujud anggota keluarga yang tinggal di situ (*social system*) yang notabnya sebagai krama banjar dan krama desa adat. Semuanya ini sudah barang tentu diatur dalam aturannya. Jadi penguasaan tanah adat ini secara ekonomis tidak hanya dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan secara pribadi pemegangnya, tapi juga diabdikan untuk kepentingan bersama dalam bentuk pelaksanaan kewajiban berupa “ayahan” yang mempunyai dimensi sosial dan religius (Desa adat dengan Parhyangan, sepertipura Kahyangan Tiga). Dengan demikian implementasi konsep komunal religius akan sangat nyata dapat disaksikan terhadap status tanah adat yang dikuasai oleh individu sebagai krama (anggota) desa adat (Suwitra, 2010)

B. Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Tanah di Indonesia

Dalam perkembangan hukum tanah nasional, hukum adat menjadi peranan penting dalam upaya mendorong positifisme hukum tanah nasional. Karena memang hukum tanah nasional disusun berdasarkan hukum adat. Didasarkan pula atas sistematik dari hukum Adat. Dalam pada itu hak guna usaha dan hak guna bangunan diadakan untuk memeruhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa hak guna

usaha bukan hak *erfach* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak guna-bangunan bukan hak *opstal*. Lembaga *erfpacht* dan *opstal* ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam pada itu hak-hak adat yang sifatnya bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini (Pasal 7 dan 10) tetapi berhubung dengan keadaan masyarakat sekarang ini belum dapat dihapuskan, diberi sifat sementara dan akan diatur (ayat 1 huruf h jo Pasal 5).

Pasal 56 sudah dibahas dalam uraian nomor 54, Dalam pasal tersebut antara lain dinyatakan, bahwa: Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (maksudnya UUPA) Pasal 58 tidak menyebut Hukum Adat secara langsung. Tetapi apa yang disebut peraturan yang tidak tertulis mencakup juga Hukum Adat, Pembatasan-pembatasan bagi berlakunya Hukum Adat dan pasal-pasal dan penjelasannya tersebut tidak mengurangi pentus-nya arti ketentuan pokok yang diletakkan dalam UUPA, bahwa Hukum Tanah Nasional kita memakai Hukum Adat sebagai dasar dan sumber utama pembangunannya (Boedi Harsono, 2013)

Istilah atau pengertian hukum adat di publikasikan pertama kali oleh sarjana muda yaitu Snouck hurgonje yang dalam bahasa belanda dapat diartikan sebagai *adatrecht*, dalam bukunya yang berjudul *De atjehers. Van*

Vollenhoven menyebutkan bahwa adanya hukum adat ini dari beberapa golongan yaitu, golongan pribumi dan adat golongan timur asing (*het Adatrecht van Nederlandsch Indie*). Akan tetapi hukum adat yang disebut sebagai dasar hukum tanah nasional UUPA bukanlah hukum adat golongan timur asing, melainkan hukum adat aslinya golongan pribumi. Maka dari itu tidak ada alasan lain untuk meragukan bahwa yang dimaksud UUPA dengan hukum adat itu adalah hukum aslinya golongan adat pribumi yang merupakan hukum yang hidup di dalam masyarakat yang merupakan suatu aturan tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang berdasarkan keseimbangan serta diliputi suasana keagamaan (Boedi Harsono, 2013)

Penerapan konsepsi dan norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat ditentukan oleh suasana dan keadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan serta oleh nilai-nilai yang dianut sebagian besar para anggotanya. Masyarakat hukum adat dengan mana dari itu kendati konsep ataupun prinsip dari asas-asas hukumnya sama norma-norma hukum yang merupakan suatu penerapnya bisa menjadi berbeda pula disuatu masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat yang lain. Demikian juga perubahan pada suasana, keadaan dan nilai-nilai dalam masyarakat hukum adat yang sama dalam pertumbuhannya dapat mengakibatkan perubahan didalam norma-norma hukum yang berlaku, kendati konsepsi dan asas-asasnya tidak berubah. Perubahan suasana, keadaan dan nilai-nilai tersebut bisa karena sebab-sebab dari luar (pengaruh pemerintahan swapraja yang

feodalistik, pengaruh semangat ekonomi yang individualistik/kapitalistik), dan bisa juga karena sebab-sebab dari dalam masyarakat hukum adat sendiri. Maka, ada sementara pihak yang menyangsikan kemungkinan mengadakan unifikasi hukum dengan memakai sebagai dasar hukum adat yang berbhineka ragam isi norma-norma hukumnya tersebut. Adanya keanekaragaman isi norma-norma Hukum Adat memang benar. Tetapi hal itu terbatas terutama pada bidang Hukum Keluarga dan Hukum Waris. Di bidang Hukum Tanah pada dasarnya ada keseragaman, karena merupakan perwujudan konsepsi dan asas-asas hukum yang sama. Walaupun lembaga-lembaga hukumnya bisa berbeda, karena adanya perbedaan keadaan dan kebutuhan masyarakat-masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Sebutan-sebutan lembaga-lembaga hukumnya juga berbeda karena bahasanya berbeda juga. Dalam penggunaannya sebagai pelengkap hukum yang tertulis, norma-norma Hukum Adat menurut Pasal 5, juga akan mengalami pemurnian atau "*saneering*" dari unsur-unsurnya yang tidak asli. Dalam pembentukan Hukum Tanah Nasional yang digunakan sebagai bahan utama adalah konsepsi dan asas-asasnya. Dengan pendekatan dan penglihatan yang demikian, Hukum Adat tidak harus diartikan semata-mata sebagai rangkaian norma-norma hukum saja, yang dirumuskan dari sikap, tindakan dan tingkah laku masyarakat hukum adat, sebagai pengejawantahan konsep ada dan asas-asas pengaturan peri kehidupannya. Pengertian hukum Adat meliputi juga konsepsi dan asas-asas hukumnya. Demikian juga lembaga-lembaga hukumnya dan sistem pengaturannya.

Dari semua itulah yang menjadikan hukum adat menjadi sebuah hukum yang berbeda dengan bidang-bidang hukum positif yang lain, yang membuat hukum adat menjadi salah satu sumber hukum yang khas dengan kearifan lokalnya di Indonesia (Boedi Harsono, 2013)

Peraturan hukum adat mengenai tanah berlaku bersamaan dengan peraturan hukum barat, atau di samping Hukum Adat berlaku bersamaan Hukum Barat. Hal ini melahirkan tanah-tanah dengan hak barat dan tanah-tanah dengan hak Indonesia. Terdapatnya berbagai macam tanah hak Indonesia, menunjukkan cakupan pengertian tanah hak Indonesia lebih luas dari Tanah-Tanah Hak Adat. Terkait dengan istilah Tanah-Tanah Hak Adat, terdapat istilah Hak Ulayat (*beschikkingsrecht*). Hak Ulayat yang dimaksud adalah hak persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas tanah-tanah yang masih merupakan hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya, atau guna kepentingan orang-orang luaran (orang mendatang, orang asing) akan tetapi dengan izinnnya dan senantiasa dengan pembayaran pengakuan rekognisi, dalam pada itu persekutuan hukum itu tetap campur tangan, secara keras atau tidak, juga atas tanah yang telah diusahakan orang yang terletak didalam lingkungan wilayahnya.

Konsepsi yang mendasari UUPA adalah konsepsinya Hukum Adat (*komunalistik religius*) yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus

mengandung unsur kebersamaan. Hal ini antara lain terlihat dari sistem hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA sebagai Hukum Tanah Nasional seperti hak Bangsa Indonesia, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek hukum keperdataan dan hukum publik serta hak Menguasai dari negara yang bersumber pada Hak Bangsa dan beraspek hukum publik semata, pelaksanaan sebagian kewenangannya dapat dilimpahkan kepada pihak lain dalam bentuk Hak Pengelolaan dan yang terakhir adalah hak-hak penguasaan individual yang terdiri atas Hak-hak atas tanah, Wakaf, dan Hak Jaminan atas tanah yang disebut Hak Tanggungan.

Adanya sistem hukum adat dalam Hukum Tanah Nasional tampak dari kenyataan, bahwa semua hak atas tanah, secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa, seperti halnya dalam Hukum Adat, semua hak atas tanah juga bersumber pada Hak Ulayat (Nia kurniati, 2016)

Lahirnya UUPA bukan berarti meniadakan keragaman yang ada dalam hukum adat, terlebih mengenai persoalan tanah, akan tetapi lebih pada mengatur ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh warga negara mengenai hukum pertanahan Indonesia. Sehingga dalam hukum adat, pengaturannya diserahkan pada peraturan hukum yang berlaku di daerahnya masing-masing. Dengan catatan, tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan nasional serta tata peraturan yang lebih tinggi. Salah satunya adalah pengaturan mengenai hak ulayat. Walaupun tidak semua daerah atau wilayah di Indonesia mengakui keberadaan hak

ulayat, bukan berarti hak ulayat tidak diatur dalam UUPA sebagai hukum nasional. Hal ini karena sebagian besar materi yang ada dalam UUPA diadopsi dari hukum adat (Saim Aksinudin, 2022).

1) Hak Ulayat

Hak ulayat merupakan suatu hak yang melekat pada objek tanah adat dan merupakan serangkayan wewenang serta kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang dalam hal itu berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya. Wewenang dan kewajiban tersebut berkaitan dengan hubungan keperdataan dengan hak kepemilikan atas tanah (Boedi Harsono, 2013)

Istilah atau pengertian dari hak ulayat terdiri dari dua kata hak dan ulayat, yang dimana secara etimologi istilah ulayat sendiri memiliki makna atau arti wilayah, kawasan, marga dan nagari. Istilah hak mempunyai makna kewenangan, kepemilikan ataupun kekuasaan untuk berbuat sesuatu, maksudnya adalah istilah hak dapat diartikan peranan bagi seseorang atau pihak untuk bertindak atas sesuatu menjadi objek dari haknya tersebut. Hak ulayat menurut Van Vollenhoven adalah suatu hak atas tanah yang melulu ada di Indonesia, dalam buku yang berjudul *Een adta-wetboeke voor het* Indonesia (1925) mempunyai tiga ciri yang fundamental mengenai hak ulayat ini yaitu : yang mempunyai dasar keagamaan (*religius*) dengan beberapa karakteristik yaitu :

- 1) *Beschikkingsrecht* atas tanah adat hanya dapat dimiliki oleh persekutuan dan tidak dapat dimiliki oleh perorangan, yang dalam artian objek tanah tersebut hanya dapat dimiliki oleh komunitas suatu adat tertentu yang menjadikan objek tersebut merupakan tanah adat;
- 2) *Beschikkingsrecht* tidak dapat dilepaskan untuk selama-lamanya dan;
- 3) *Beschikkingsrecht* bilamana hak ulayat dari tanah adat tersebut dilepaskan untuk sementara kepada orang asing, maka apabila ada alasan lain, seelain kerugian, untuk penghasilan-penghasilan yang hilang, orang asing tersebut wajib membayar cukai kepada persekutuan hukum yang dalam artian masyarakat adat menurut hukum adat (Rosnidar Sembiring, 2019)

Dalam masyarakat hukum adat yang merupakan subjek sebagai penjelmaan dari seluruh kaumnya atau anggotanya, hak ulayat bukan di miliki atau diletakan atas seseorang secara individual saja melainkan hak ulayat melekat atas tanah yang berada di wilayah adat tertentu yang dimana anggota atau kelompoknya sebagai yang mempunyai hak ulayat tersebut. Untuk itulah UUPA menggunakan istilah hak ulayat untuk merangkaikan hak-hak dan kewajiban-kewajiban masyarakat hukum adat itu. Banyak daerah yang memakai istilah adat mereka dalam wilayahnya Hal ini disesuaikan dengan letak geografis dan kebiasaan adat setempat, tanah ulayat mempunyai batas-batas sesuai dengan situasi alam sekitarnya, Istilah Tanah

Ulayat diberbagai daerah antara lain : patuanan (ambon), panyampeto dan pawatasan (kalimantan), wewengkon (jawa), prabumian dan payar (bali), totabuan (bolaang mongondow), torluk (angkola), limpo (sulawesi selatan), nuru (buru), paer (lombok), ulayat (minangkabau), lingko (Manggarai). Tanah ulayat juga dapat di artikan tanah wilayah masyarakat hukum adat tertentu. Istilah atau pemkaian nama tersebut diambil dari buku *Ter haar, beginsln en stelsel van het adatrecht* (Boedi Harsono, 2013)

Moh, Koesnoe mengatakan bahwa istilah hak ulayat pada dasarnya mengacu pada suatu lingkungan tanah yang berada dalam kekuasaan yang sah pada suatu lingkungan tanah yang berada dalam kekuasaan yang sah dari suatu persekutuan dengan menjabarkan bahwa setiap ulayat meliputi tiga bagian yang subtansial yaitu adanya lingkungan tertentu sebagai pusat persekutuan, adanya lingkungan usaha masyarakat berupa sawah, kebun, ladang, hutan dan tertentu dan adanya lingkungan tanah persediaan yang berupa hutan belukar diluar lingkungan usaha tersebut (Rosnidar sembiring, 2019). Yang jika ditarik kesimpulanya mengenai hak ulayat tersebut adalah suatu hak yang dimana hak tersebut sebagai kewenangan dari masyarakat hukum adat di wilayah tersebut, dalam lingkungan daerah atau kawasan tertentu, bertujuan untuk dapat menguasai tanah sebagai sarana mengambil dan memanfaatkan sumber daya di atas tanah

tersebut beserta tanahnya untuk kepentingan masyarakat hukum adat tersebut dan anggota-anggotanya.

2) Eksistensi Hak Ulayat

Untuk masalah eksistensi dari hak ulayat itu sendiri sebenarnya sudah sangat jelas termuat dalam UUPA itu sendiri, yang dimana pasal 3 UUPA menyebutkan bahwa menyebutkan 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” (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960). Sekiranya cukup jelas bahwa UUPA menyebutkan bahwa eksistensi dari hak ulayat dari masyarakat hukum adat ini tetap ada sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan sesuai dengan kepentingan nasional dalam artian tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

Lahirnya UUPA bukan berarti meniadakan keragaman yang ada dalam hukum adat, khususnya mengenai tanah, tetapi lebih pada mengatur ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh warga negara

mengenai hukum pertanahan Indonesia. Sehingga untuk hukum adat, pengaturannya diserahkan pada peraturan hukum yang berlaku di daerahnya masing-masing. Dengan catatan, tidak bertentangan dengan hukum nasional dan kepentingan nasional serta tata peraturan yang lebih tinggi. Salah satunya adalah pengaturan mengenai hak ulayat. Walaupun tidak semua daerah atau wilayah di Indonesia mengakui keberadaan hak ulayat, bukan berarti hak ulayat tidak diatur dalam UUPA sebagai hukum nasional. Hal ini karena sebagian besar materi yang ada dalam UUPA diadopsi dari hukum adat (Saim Aksinudin, 2022)

Eksistensi atau keberadaan hak ulayat ini menunjukkan bahwa hak ulayat mendapatkan tempat dan pengakuan sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Pada aspek pelaksanaan, maka implementasinya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional bangsa dan negara serta peraturan perundang-undangan lainnya yang tingkatannya lebih tinggi. Dalam hal ini, kepentingan suatu masyarakat adat harus tunduk pada kepentingan umum, bangsa, dan negara yang lebih tinggi dan luas. Oleh sebab itu, tidak dapat dibenarkan jika dalam suasana berbangsa dan bernegara sekarang ini, ada suatu masyarakat hukum adat yang masih mempertahankan isi pelaksanaan hak ulayat secara mutlak. Menurut kenyataannya, memang terdapat masyarakat-masyarakat hukum adat dimana hak ulayat itu masih ada, tetapi intensitas eksistensinya di berbagai daerah

sangat bervariasi. Kenyataan-nya, tidak mungkin dikatakan secara umum bahwa di suatu daerah tertentu masih ada hak ulayat atau tidak pernah terdapat atau tidak terdapat lagi hak ulayat. Kepastian mengenai eksistensi hak ulayat di suatu masyarakat hukum adat tertentu hanya dapat diperoleh dengan cara meneliti keadaan masyarakat hukum adat tersebut, apabila terdapat masalah yang perlu diselesaikan. Mengadakan penelitian tanpa ada kasus konkret yang perlu diselesaikan, besar kemungkinannya menghasilkan data hasil rekayasa para narasumber yang dihubungi.

Dalam sejarah perkembangan Hukum Adat Tanah di berbagai daerah memang tampak adanya kecenderungan alamiah mengenai makin menjadi melemahnya hak ulayat, karena pengaruh intern berupa bertambah menguatnya hak-hak individual para warga masyarakat hukum adatnya. Seringkali kenyataan itu diperkuat oleh adanya pengaruh *ekstern*, terutama kebijakan dan tindakan pihak Penguasa, berupa perubahan dalam tata susunan dan penetapan lingkup tugas kewenangan perangkat pemerintaban di daerah yang bersangkutan. Kenyataan menjadi lemah atau hilangnya hak ulayat masyarakat hukum adat tertentu juga mungkin diakibatkan adanya kebijakan dan tindakan-undakan lain dari pihak Penguasa selama Orde Baru, dalam usaha memperoleh tanah yang merupakan tanah ulayat untuk berbagai keperluan pembangunan, baik oleh Pemerintah ataupun pengusaha swasta (Boedi Harsono, 2013).

Dalam pasal 3 UUPA adalah berpangkal pada pengakuan adanya ketentuan hak ulayat dalam hukum tanah nasional, yang sebagaimana dinyatakan atau sudah disinggung diatas merupakan hak penguasaan yang tertinggi dalam suatu lingkungan hukum masyarakat adat tertentu mengenai atas tanah yang dimana hak tersebut merupakan kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat ataupun anggota anggota di wilayah tertentu dan bukan secara individual, dan serta tanah itu sekaligus merupakan suatu wilayah daerah kekuasaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan di wilayah tersebut. Yang dimana seperti yang sudah diuraikan diatas adanya pengakuan dari eksistensi adanya hak ulayat berupa dua syarat yaitu, yang pertama mengenai eksistensinya dan kedua mengenai eksistensi dari pelaksanaan hak ulayat yang mana diakui eksistensinya bilamana menurut kenyataannya masihlah ada dan pelaksanaannya haruslah sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa pelaksanaanyapun tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi dan demikian jelasnya mengenai eksistensi dari hak ulayat ini (Boedi Harsono, 2013).

3) Peraturan yang Mengatur Hak Ulayat

Mengenai regulasi atau peraturan yang menyangkut hak ulayat sebenarnya sengaja UUPA tidak mengadakan peraturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dan membiarkan pengaturannya tetap

berlangsung menurut hukum adat setempat. Karena dengan adanya regulasi atau pengaturan yang mengatur mengenai hak ulayat menurut para perancang dan pembentuk UUPA akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat itu sendiri, yang memang pada kenyataannya cenderung melemah. Yang dalam kecenderungannya tersebut dipercepat bertambah kuatnya hak-hak dari individu atas tanah, melalui peraturan dalam bentuk hukum yang terkodifikasikan dan penyelenggaraan pendaftarannya yang menghasilkan surat-surat tanda pembuktian tanah (Boedi Harsono, 2013). Dan sebelum Indonesia merdeka pun peraturan pertanahan *Agrarische wet* (*staatsblad* No. 55 tahun 1870) tidak ada yang mengatur mengenai hak ulayat ini dan hanya diakui berdasarkan *domeinverklaring* untuk Sumatera dalam pasal 1 nya (Rosnidar Sembiring, 2019)

Di dalam UUPA hak ulayat dibahas dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Dan dalam ayat (2) menyebutkan bahwa “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang

langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi” (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan pokok agraria, 1960). Hak ulayat lahan lebih lanjut atau lebih spesifik disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan pokok agraria dalam pasal 3 menyebutkan 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” (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960).

Di dalam PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 menyangkut kewenangan masyarakat hukum adat pelaksanaan hak ulayat bahwa hak ulayat dilakukan oleh masyarakat hukum merupakan penegasan kembali dari Pasal 3 UUPA, yang menyatakan pelaksanaan hak ulayat sepanjang kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat (Pasal 2 ayat (1) PMNA/Ka. BPN No.5 Tahun 1999). Masyarakat hukum dengan hak ulayatnya memberikan kewenangan tertentu kepada masyarakat hukum adat sebagai sumber. dasar pelaksanaan,

dan ketentuan cara pelaksanaannya adalah berdasarkan hukum adat masyarakat hukum yang bersangkutan, kewenangan tersebut dengan berisikan Hak penguasaan tanah oleh warganya, yang apabila dikehendaki oleh pemegangnya dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai dengan menurut ketentuan UUPA (Pasal 4 ayat (1) huruf a PMNA/ Ka. BPN No. 5/1999) dan Pelepasan tanah untuk kepentingan orang luar dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku (Pasal 4 ayat (1) huruf b). Syarat tersebut merupakan akumulatif dan cukup objektif sebagai kriteria penentu mengenal masih adanya hak ulayat tersebut. Selanjutnya, juga dikatakan bahwa pemenuhan kriteria dapat dipandang dari dua hal yaitu bila hak ulayat memang sudah menipis atau sudah tidak ada lagi hendaknya hal ini menjadi kesadaran bersama, bahwa sebetulnya secara sosiologis masyarakat hukum adat telah ditingkatkan menjadi bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945. Karena itu, tidaklah pada tempatnya untuk mencoba menghidupkan kembali hal-hal yang justru dapat mengaburkan kesadaran berbangsa dan bertanah air satu dan bila memang hak ulayat dinilai masih ada harus diberikan pengakuan atas hak tersebut di samping pembebanan kewajibannya oleh negara. PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak yang serupa (Rosnidar Sembiring, 2019).

Ketentuan yang melindungi hak-hak masyarakat hukum adat dan para warganya tampak jelas dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas Keagrariaan Dengan Bidang Tugas Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pekerjaan Umum, Diinstruksikan kepada para Menteri yang bersangkutan bahwa :

1. Bilamana pemegang Hak Pengusahaan Hutan memerlukan penggunaan sebidang tanah di dalam areal Hak Pengusahaan Hutannya, yang penggunaannya tidak secara langsung untuk usaha yang sesuai dengan pemberian Hak Pengusahaan Hutan tersebut, maka yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan kepada Menteri Dalam Negeri yang sekarang Menteri Negara Agraria/Kepala BPN) untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah tersebut sesuai dengan penggunaannya, yaitu setelah mendapat persetujuan dari Menteri Pertanian (sekarang Menteri Kehutanan), dengan mengikuti tatacara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.
2. Bilamana dalam areal tanah yang diperlukan itu terdapat tanah yang dikuasai oleh penduduk atau masyarakat hukum adat dengan sesuatu hak yang sah, maka hak itu harus dibebaskan terlebih dahulu oleh pemegang Hak Pengusahaan Hutan, dengan memberikan ganti rugi kepada pemegang hak tersebut, untuk kemudian dimohonkan haknya, dengan mengikuti tatacara yang

ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan agraria yang berlaku.

3. Bilamana pengusahaan areal Hak Pengusahaan Hutan memerlukan penutupan areal itu sehingga mengakibatkan penduduk atau masyarakat hukum setempat tidak dapat melaksanakan hak adatnya, maka pemegang Hak Pengusahaan Hutan harus memberikan ganti rugi kepada penduduk dan atau masyarakat hukum tersebut.
4. Ketentuan-ketentuan/syarat-syarat tersebut harus dicantumkan dalam Keputusan pemberian hak Pengusahaan Hutan yang bersangkutan.

Jelas kiranya bahwa Hukum Tanah Nasional cukup memberikan perlindungan kepada masyarakat-masyarakat hukum adat dan para warganya. Kelemahannya terletak pada pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum yang bersangkutan dan pengawasannya.

Pada tanggal 30 September 1999 diundangkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LNRI 167/1999 TLNRI 3587), menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tersebut di atas. Tampak ada perkembangan pada kebijakan yang menyangkut hubungan antara masyarakat hukum adat dengan hutan yang merupakan ulayatnya. Tetapi perkembangan itu, biarpun positif, masih tampak "setengah hati". Ada BAB khusus mengenai Masyarakat Hukum Adat. Tetapi tidak tampak penyebutan hak ulayat dalam pasal-pasal dan

penjelasannya. Yang merupakan obyek pengaturan terbatas pada masyarakat hukum adat dalam kawasan hutan dan masyarakat yang ada di dalam dan di sekitar hutan. Dinyatakan dalam Pasal 67, bahwa masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaan apa yang diatur dalam Pasal 67 itu sejalan dengan pemikiran mengenai penelitian tentang masih adanya hak ulayat yang dikemukakan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN 5/1999. Bedanya terletak pada obyek penelitiannya. Undang-Undang 41/1999 tidak secara jelas mengakui hak para warga masyarakat hukum adat untuk membuka hutan ulayatnya dan mengusahakan tanah bekas hutan yang dibukanya. Kata-kata yang digunakan adalah hak masyarakat hukum adat untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku. Yang secara tegas disebut terbatas pada mengadakan pungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Apakah hak ini masih bisa terkena penertiban/pembekuan sebagai yang diatur dalam PP 41/ 1970 tidak ada penjelasannya. (Boedi Harsono, 2013)

Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia baru-baru ini menerbitkan Permen ATR No. 18 Tahun 2019 Tentang “Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat”, dengan pertimbangan bahwa “hukum tanah nasional memberikan pengakuan dan penghormatan adanya hak-hak masyarakat tradisional dari kesatuan masyarakat hukum adat atau yang

serupa dengan itu, sepanjang pada kenyataannya masih ada dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.” Namun kenyataannya hingga kini 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 (Hutama, 2021)

C. Sejarah Perkembangan UUPA

Sejak awal berdirinya, hukum agraria telah mengalami beberapa kali perubahan dan revisi seiring berjalannya waktu. Sejarah hukum agraria telah mengalami evolusi yang berkepanjangan di beberapa bidang hukum. Dalam hal ini, kita boleh menganggap Hukum Agraria sebagai cikal bakal perkembangan ini, yang bermula dari pemahaman manusia dan upaya untuk menciptakan peraturan-peraturan terkait pertanahan yang dapat membantu masyarakat hidup rukun. Disahkannya Undang-Undang Agraria pada tahun 1870-an menandai dimulainya era baru perekonomian Indonesia. Undang-

Undang Agraria sangat penting bagi kemajuan ekonomi karena melindungi perusahaan swasta dan hak milik. Karena isu-isu agraria masyarakat harus selalu diperbarui untuk mengimbangi pesatnya pertumbuhan ekonomi negara, hukum agraria di Indonesia mempunyai dampak yang besar terhadap evolusi politik hukum (Boru Sitanggang, 2024).

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, berlaku undang-undang pertanahan administratif adalah *Agrarische Wet* 1870, yang diundangkan pada tahun 1870. Hal ini dilakukan dengan tujuan memungkinkan berkembangnya perusahaan-perusahaan swasta di Hindia Belanda dengan membuka meningkatkan akses dan menawarkan jaminan hukum. Hak *Erpacht* adalah jenis hak yang diberikan. Selanjutnya *Agrarische Besluit*, diberlakukan pada S. 1780–118. Pasal 1 menyatakan bahwa “Negara mempunyai seluruh tanah yang tidak dapat ditetapkan hak *eigendom* nya oleh pihak lain. *Domien Verklaring* adalah nama yang paling terkenal untuk ayat ini. *Domain Verklaring* ini memiliki tujuan memberikan pemerintah pembenaran hukum untuk menyediakan tanah dengan hak-hak barat, seperti hak *pos* dan hak *erpacht*, yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Untuk memberikan tanah dengan hak *eigendom*, hak milik negara dialihkan kepada penerima tanah, dan pada bidang bukti kepemilikan. Dalam hal hukum tanah yang diberlakukan sebelum tahun 1960, klausul-klausul berikut ini mengatur hak-hak atas tanah S. 1890–55 (*Agrarisch wet*), S. 1925–447 (*Wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie*), S. 1870–

118 (*Agrarisch Besluit*), S. 1875–199a (*Algemene Domeinverklaring*), S. 1874–947 (*Domeinverklaring* untuk Sumatera), S. 1877–55 (*Domeinverklaring* untuk Manado), S. 1888–58 (*Domeinverklaring* untuk residenZuideren), *Oosterfdeling Beluit*.) Buku II KUHPerdato (B.W), Hukum Adat dan Peraturan Lainnya (Boru Sitanggang et al., 2024).

Dalam perancangan proses yang begitu rumit dan panjang sejarah terbentuknya UUPA menjadi sebuah substansi yang bersifat *fundamental* bagi hukum pertanahanya nasional meliputi beberapa proses yang panjang. Dalam usaha untuk menggantikan peraturan tanah warisan kolonial dengan peraturan positif yang ada di Indonesia dimulai dengan pembentukan Panitia Agraria yang berkedudukan di Yogyakarta, sebagai Ibukota pada waktu itu. Panitia Agraria Yogya dibentuk dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 No. 16, diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo (Kepala Bagian Agraria Ke-menterian Dalam Negeri) dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai Kementerian dan Jawatan, anggota-anggota Badan Pekerja KNIP yang mewakili organisasi-organisasi tani dan daerah.

Ahli-ahli hukum adat dan wakil dari Serikat Buruh Perkebunan. Panitia bertugas: memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang soal-soal mengenai hukum tanah seumumnya; merancang dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik agraria negara Republik Indonesia; merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legistalif maupun dari sudut praktik dan menyelidiki soal-soal lain

yang berhubungan dengan hukum tanah. Dalam Majalah Agraria tahun ke-I no. 3 dapat diketahui hasil pekerjaan Panitia Agraria Yogya tersebut.

Sebagai yang dilaporkan kepada Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia dengan suratnya tanggal 3 Februari 1950 No. 22/PA. Mengenai asas-asas yang akan merupakan dasar Hukum Agraria/Hukum Tanah yang baru, Panitia mengusulkan: dilepaskannya asas domein dan pengakuan hak ulayat, diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik yang dapat dibebani hak tanggungan. Pemerintah hendaknya jangan memaksakan dengan peraturan perkembangan hak perseorangan itu dari yang paling lemah sampai yang paling kuat; perkembangan itu hendaknya diserahkan saja kepada usaha rakyat sendiri dan paguyuban hukum kecil dan sebaliknya pemerintah memberi *stimulans* yang sebesar-besarnya untuk mempercepat perkembangan tersebut (Boedi Harsono, 2013).

Atas pertimbangan bahwa Panitia Agraria Yogya" tidak sesuai lagi dengan keadaan Negara terutama sesudah terbentuknya kembali Negara Kesatuan-maka dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 19 Maret 1951 no. 36/1951 Panitia tersebut dibubarkan dan dibentuk Panitia Agraria baru, berkedudukan di Jakarta, dengan diketuai Sarimin Reksodibantjo dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai Kementerian dan Jawatan serta wakil-wakil organisasi-organisasi tani. Dengan Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 No. 55/ 1955 dibentuk Kementerian Agraria dengan tugas antara lain mem-persiapkan pembentukan perundang-

undangan agraria nasional yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 38 ayat 3, Pasal 26 dan 37 ayat 1 Undang-Undang Dasar Sementara.

Dengan adanya Menteri yang khusus bertugas dalam urusan agraria dan dengan dibentuknya Kementerian Agraria, tampaklah maksud Pemerintah untuk dengan sungguh-sungguh menyelenggarakan pembaharuan Hukum Agraria/Hukum Tanah yang telah lama dinantikan. Pemerintah berpendapat bahwa untuk itu terlebih dahulu harus disusun suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum yang baru, yaitu suatu Undang-Undang Pokok Agraria., karena melihat susunan dan cara kerjanya, Panitia Agraria Jakarta tidak dapat diharapkan dapat menyusun rancangan Undang-undang Pokok Agraria tersebut dalam waktu singkat, maka dengan masa jabatan Menteri Agraria Goenawan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 14 Januari 1956 no. 1/1956.

Panitia Agraria Jakarta dibubarkan dan dibentuk suatu panitia baru Panitia Negara Urusan Agraria, berkedudukan di Jakarta. Panitia baru itu diketuai Soewahjo Soemodilogo, Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria, dan beranggotakan pejabat-pejabat berbagai Kementerian dan Jawatan, ahli-ahli hukum adat dan wakil-wakil beberapa organisasi tani. Tugas utama Panitia Soewahjo tersebut adalah mempersiapkan rencana Undang-Undang Pokok Agraria yang nasional, sedapat-dapatnya dalam waktu satu tahun(Boedi Harsono, 2013)

Dalam tahun 1957, Panitia berhasil menyelesaikan tugasnya berupa naskah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria, yang disampaikan kepada Pemerintah, d.h.i. Menteri Agraria, dengan suratnya tanggal Februari 1958 no. 1/PA/1958. Karena tugas utamanya sudah diselesaikan, maka dengan Keputusan Presiden tanggal 6 Mei 1958 No. 97/1958 Panitia Soewahjo dibubarkan. Adapun pokok-pokok penting Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria hasil-karya Panitia tersebut adalah dihapuskannya asas domein dan diakuinya Hak Ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan negara dengan ketentuan asas domein diganti dengan Hak Kekuasaan Negara atas dasar ketentuan Pasal 38 ayat 3 Undang-Undang Dasar Sementara, serta dualisme hukum agraria dihapuskan. Secara sadar diadakan kesatuan hukum yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur-unsur yang baik, yang terdapat dalam Hukum Adat maupun Hukum barat, selanjutnya hak-bak atas tanah: Hak Milik sebagai hak yang terkuat, yang berlingsi sosial.

Kemudian ada Hak Usaha, Hak Bangunan dan Hak Pakai;, Hak Milik banyak boleh dipunyai oleh orang-orang warga negara Indonesia. dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945, "Rancangan Soenarjo" yang masih memakai dasar Undang-Undang Dasar Sementara ditarik kembali dengan surat Pejabat Presiden tanggal 23 Mei 1960 No. 1532/HK/1960. Setelah disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Republik Indonesia (yaitu Pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959), dalam bentuk yang lebih sempurna dan

lengkap diajukanlah Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria yang baru oleh Menteri Agraria Sadjarwo Rancangan Sadjarwo tersebut disetujui oleh Kabinet inti dalam sidangnya tanggal 22 Juli 1960 dan oleh Kabinet-Pleno dalam sidangnya tanggal 1 Agustus 1960. Dengan Amanat Presiden tanggal 1 Agustus 1960 no. 2584/HK/60. Rancangan tersebut diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong. Berbeda dengan Rancangan Soenarjo yang tidak tegas dalam konsepsi yang melandasinya, Rancangan Sadjarwo, secara tegas menggunakan Hukum Adat sebagai dasarnya (Boedi Harsono, 2013).

Pada hari Sabtu tanggal 24 September 1960 rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR-GR tersebut disahkan Presiden Soekarno menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang menurut diktumnya yang kelima dapat disebut, dan selanjutnya memang lebih dikenal, sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

UUPA diundangkan dalam Lembaran Negara tahun 1960 No. 104, sedang penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 2043 Menurut Diktum Kelima, UUPA mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu pada tanggal 24 September 1960. Demikianlah, sejak itu setelah lima belas tahun merdeka dan sesudah berusaha selama kurang lebih dua belas tahun, Bangsa Indonesia untuk pertama kalinya mempunyai dasar perundangan untuk menyusun lebih lanjut Hukum Agraria/Hukum Tanah

Nasionalnya sebagai perwujudan dari Pancasila, berlandaskan Undang-Undang Dasar Proklamasi, Undang-Undang Dasar 1945.

Dan tanggal 25 Oktober 1984 memuat pesan Erf. R. Subekti kepada para ahli hukum Indonesia yang akan menghadiri Petemuan Hukum *ASEAN LAW ASSOCIATION* (ALA) di Singapura, bahwa dalam pembaharuan dan pembinaan hukum Nasional kita perlu belajar dari perkembangan hukum negara-negara lain. Namun dingatkan, dalam pembaharuan hukum Nasional sebanyak banyaknya kita harus berpedoman kepada falsafah bangsa kita, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Ditegaskan, bahwa para ahli hukum kita tidak kalah dari para ahli hukum dari negara-negara *ASEAN* yang lain. Sebagai bukti, Prof. Subekti (Boedi Harsono, 2013)

1) Hak-hak atas tanah

Mengenai hak-hak atas tanah ini, UUPA telah menyebutkan adanya macam-macam hak-hak atas tanah didalam pasal 4,16 dan 53 yang mana dalam pasal 4 menyebutkan bahwa :

- (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang

ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960). Untuk mengenai hak-hak yang telah disinggung dalam pasal 4 tersebut tertulis dalam pasal 16 ayat 1 UUPA yang menyebutkan bahwa “Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah: a. hak milik, b. hak guna-usaha, c. hak guna-bangunan, d. hak pakai, e. hak sewa, f. hak membuka tanah, g. hak memungut-hasil hutan, h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53” (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960)

Dalam keseluruhan hak yang telah disebutkan pasal 16 ayat 1 UUPA tersebut sekiranya yang merupakan hak yang paling tinggi atas tanah menurut UUPA adalah hak milik, hal ini terdapat dalam pasal 20 yang menyebutkan “Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960). Besarnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemegang Hak Milik

sebagaimana yang tersebut diatas, tidak berarti pemegang Hak Milik dapat berbuat apa saja atau tanpa batas atas penggunaan tanah tersebut. Meskipun tanah itu berstatus Hak Milik, pemegang Hak Milik dibatasi dalam suatu koridor aturan yang berlaku dimana pemegang hak wajib memperhatikan fungsi sosial atas tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria.

mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah telah dilengkapi dengan ketentuan pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan (Pasal 28 ayat 1). Kemudian, PP Nomor 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan. Ketentuan yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha adalah: Pasal 16 ayat 1 huruf b UUPA.

Kemudian secara khusus Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai 34 UUPA, ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha diatur dengan Peraturan Perundangan (Pasal 50 ayat 2). Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas tanah, yang kemudian secara khusus pengaturannya dalam Pasal 2 sampai dengan 18.48 Luas tanah Hak Guna Usaha untuk perseorangan minimum 5

hektar dan luas maksimum 25 hektar. Sedangkan untuk badan hukum luas minimum 5 hektar dan luas maksimum ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (Pasal 28 ayat 2 UUPA jo Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996).

Subjek dalam hukum Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 30 UUPA jo Pasal 2 PP Nomor 40 Tahun 1996). Jangka waktu Hak Guna Usaha 25 tahun dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun (Pasal 29 ayat 1, 2 dan 3 UUPA). Kemudian di dalam Pasal 8 PP No. 40 tahun 1996 mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang paling lama 25 tahun, dan diperbaharui untuk waktu paling lama 35 tahun (Sari, 2020)

Untuk hak guna bangunan dalam Pasal 35 UUPA dijelaskan bahwa Hak Guna Bangunan (HGB) adalah hak untuk mendirikan bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya. Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang waktu paling lama 20 tahun. HGB dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Penggunaan tanah yang dipunyai dengan HGB adalah untuk mendirikan bangunan-bangunan, meliputi

bangunan rumah, tempat tinggal, usaha perkantoran, pertokoan industri dan lain-lain.

Adapun hak ulayat yang telah disinggung sebelumnya disebutkan dalam pasal 3 UUPA yang menyebutkan 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” (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960).

Untuk hak diluar itu ada juga yang dinamakan ha pengelolaan lahan sebenarnya hak pengelolaan lahan ini secara tidak langsung disebutkan dalam pasal 4 UUPA itu sendiri dan untuk lebih dalam hak pengelolaan lahan diatur dalam Peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah dalam pasal 4 menyebutkan bahwa “Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat” (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021, 2021)

2) Asas-asas dalam pertanahan

Dalam suatu pembetulan peraturan yang menyangkut agraria asas dalam pertanahan juga sangat penting untuk diterapkan karena sejatinya UUPA menyebutkan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial karena secara etimologi asas dapat diartikan dasar atau sebuah prinsip yang memberikan pondasi khususnya dalam pertanahan ada beberapa asas dalam hukum agraria ini antara lain :

a) Asas Religius

Asas religiusitas tercermin di dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang berbunyi “seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Dalam pernyataan Pasal 1 ayat (2) ini, bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan, hal ini berarti bangsa Indonesia (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria, 1960)”

b) Asas dimiliki oleh negara

Asas dikuasai Negara tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, yaitu bahwa : "Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi keka-yaan seluruh rakyat". Istilah

"dikuasai" yang digunakan oleh Pasal 2 ayat (1) ini bukan berarti "dimiliki" sebab tidaklah pada tempatnya jika negara berfungsi sebagai pemilik tanah. Hubungan hukum "hak menguasai negara" tidak memberi wewenang untuk menguasai secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA (Nia Kurniati, 2016)

c) Asas fungsi sosial hak atas tanah

Asas fungsi sosial hak atas tanah berprinsip pada falsafah "hak milik mempunyai fungsi sosial", baik atas tanah maupun atas barang-barang dan hak-hak lain, yang diterapkan dalam hukum Indonesia; yang didasari oleh Pancasila sebagai satu keseluruhan dan berkaitan dengan UUD 1945 sebagai satu keseluruhan yang sistematis.

Hak milik bersumber pada kenyataan hidup bahwa untuk dapat menghidupi diri sendiri, barang-barang tertentu harus dimiliki karena bagi manusia ada sekelompok barang yang tertentu. Menurut Sunaryati dalam Hukum Indonesia perlu dipikirkan suatu sistematis yang lebih prinsipil dan mantap tentang hukum kebendaan dalam rangka Pancasila, di mana hak milik dianggap harus mampu meningkatkan kesejahteraan dan kehidupan orang banyak.

Titik tolak daripada pemikiran ke arah sistem Hukum Kebendaan Indonesia adalah Pasal 33 dan Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan", demi tetap terpeliharanya keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan. Suatu hak dikatakan memenuhi fungsi sosial apabila penggunaan hak itu tidak saja meningkatkan kesejahteraan manusia yang memiliki hak tersebut, tetapi serentak meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat. Asas fungsi sosial hak atas tanah tercermin dalam Pasal 5 UUPA yang menyebutkan, "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Dalam pengertian ini, tanah harus digunakan sedemikian rupa, sehingga memberi manfaat bagi pemiliknya dan masyarakat sekeliling.

Tanah tidak semata-mata untuk kepentingan si pemilik saja, tetapi juga untuk kepentingan masyarakat. Pemilikan tanah tidak boleh merugikan kepentingan umum. Tanah itu harus dipergunakan sesuai dengan keadaan tanahnya dan sifat dari haknya, dan tidak dapat dibenarkan pemakaian tanah secara merugikan dan bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Asas *non* diskriminasi tercermin dalam UUPA Pasal 21 dan 29 yang sama maksudnya dengan Pasal 27 UUD 1945, yang merupakan

peraturan-peraturan dasar dalam tertib hukum negara Republik Indonesia di bidang agraria.

UUPA selain tidak membeda-bedakan antara warga negara asli dengan warga negara keturunan asing, juga tidak membeda-bedakan antara laki-laki dan perempuan. Baik laki laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah dan untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya. Persamaan hak ini ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yaitu "Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang, sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya" (Nia kurniati, 2016).

d) Asas pemisahan horizontal

Dimungkinkannya hak atas tanah dibebani hak tanggungan berikut bangunan, tanan dan hasil karya yang ada di atasnya tidak beri, bahwa hukum Tanah Nasional yang menggunakan asas pemisahan horizontal, menggallan asas tersebut dan menggantinya dengan asas *accessie*. Sebagaimana dimaklumi Hukum Tanah Nasional kita di-dasarkan pada hukum adat, yang menggunakan asas pemisahan horizontal.

Maka dalam kaitannya dengan bangunan, tanaman dan hasil karya tersebut Hukum lanah Nasional menggunakan juga asas pemisahan *horizontal*. Dalam rangka asas pemisahan horizontal

benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah menurut hukum bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut. Namun demikian penerapan asas-asas hukum adat tidaklah mutlak, melainkan selalu memperhatikan dan disesuaikan dengan perkembangan kenyataan dan kebutuhan dalam masyarakat yang dihadapinya.

Atas dasar kenyataan sifat hukum adat itu, dalam rangka asas pemisahan horizontal tersebut dinyatakan dalam Pasal 4, bahwa pembebanan hak tanggungan atas tanah, dimungkinkan pula meliputi benda-benda sebagaimana dimaksud di atas. Hal tersebut telah dilakukan dan dibenarkan oleh hukum dalam praktik melalui yurisprudensi pengadilan, sepanjang benda-benda itu merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan dan keikutsertaannya dijadikan jaminan, dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungannya. Demikian dikemukakan dalam Penjelasan Umum angka 6.

Tidak akan ada ketentuan demikian, sekiranya asasnya sudah berubah menjadi asas *accessie*. Dalam asas *accessie* bangunan, tanaman dan hasil karya yang ada di atasnya, menurut hukum merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan dan dengan

sendirinya menurut hukum bangunan, tanaman dan hasil karya itu ikut terbebani hak tanggungan (Boedi Harsono, 2013)

D. Tinjauan Umum Tentang Sengketa

Istilah sengketa, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pertikaian atau perselisihan, sedangkan dalam kosa kata bahasa Inggris istilah tersebut diartikan menjadi 2 (dua) istilah, yaitu *conflict* dan *dispute* yang kedua-duanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan di antara kedua pihak atau lebih. Menurut Coser dalam bukunya *The Functions of Social Conflict* bahwa jika konflik telah nyata (*manifest*) maka, hal itu disebut sengketa. Di dalam pengertian konflik terdapat sebuah situasi di mana 2 (dua) pihak atau lebih dihadapkan pada perbedaan kepentingan, ini tidak akan berkembang menjadi sebuah sengketa apabila pihak yang merasa dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya.

Sebuah konflik berubah atau berkembang menjadi sebuah sengketa bilamana pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung kepada pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian atau kepada pihak lain, Menurut Rahmadi Usman, konflik sebagai pertentangan di antara para pihak untuk menyelesaikan masalah yang kalau tidak diselesaikan dengan baik dapat mengganggu hubungan di antara para pihak yang bersangkutan dalam pada itu dapat dikemukakan bahwa sepanjang para pihak dapat menyelesaikan konfliknya dengan baik, maka tidak akan terjadi sengketa; namun apabila

terjadi sebaliknya, para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai solusi pemecahan masalahnya maka akan timbul sengketa. Dengan demikian di dalam setiap konflik terkandung potensi sengketa.

Menurut A Mukti Arto bahwa apabila sengketa itu berada dalam dan sengketa ruang lingkup tatanan hukum, maka akan menjadi sengketa hukum dan sengketa hukum ini ada yang di bawa ke pengadilan dan ada yang tidak di bawa ke pengadilan. Selanjutnya dalam pandangan Lawrence M. Friedman terdapat perbedaan antara sengketa dan konflik. Sengketa atau *dispute*, yaitu pernyataan publik mengenai tuntutan yang tidak selaras atau *inconsistent* terhadap sesuatu yang dinilai, misalnya dua orang berebut sebidang tanah yang sama, sedangkan konflik yaitu merupakan pertentangan yang bersifat makro, misalnya pertentangan antara golongan atau kelompok. Dalam pada itu istilah sengketa atau dispute diartikan sebagai "*a disagreement between persons about their rights or their legal obligations to one another*" Sengketa pertanahan atau *land dispute* terdiri atas 2 (dua) suku kata yaitu land dan dispute. Sengketa pertanahan, dalam bahasa konflik dikategorikan sebagai *manifest conflict* dan *emerging conflicts*.

Dalam suatu sengketa, pihak-pihak sudah teridentifikasi, berhadapan langsung dalam suatu sengketa yang sedang berlangsung atau berkelanjutan dan tidak dicapai jalan keluar yang memuaskan kedua belah pihak (*deadlock*) Sengketa dan atau konflik tidak dapat dihindari pada masyarakat yang sedang membangun, tidak akan dapat mencegah akibat-

akibat berbagai kegiatannya yang akan bergesekan satu dengan yang lainnya. Di dalam pergesekan tersebut tidak akan dapat dielakan terjadinya pertentangan pertentangan yang akhirnya akan menjelma sebagai suatu sengketa atau ketidaksepahaman yang dapat terjadi setiap saat. Keadaan pertentangan tersebut sekilas tampak tidak berarti sehingga mungkin saja terabaikan, akan tetapi tiba-tiba muncul tanpa diperhitungkan sebelumnya (Nia kurniati, 2016).

Mayarakat hukum sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang ke luar serta ke dalam. Dalam cakupan hak ulayat ini terdapat hak individual atas tanah yaitu hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas sebidang tanah (kosong). Hubungan antara hak ulayat (yang dimiliki oleh masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan) dengan hak individual merupakan hubungan yang lentur/fleksibel Bagi masyarakat tanah dipandang sebagai harta kekayaan yang bersifat kekal karena tidak akan musnah dalam keadaan apapun, di samping itu tanah berfungsi sebagai tempat tinggal bagi warga masyarakat dan tempat mereka mencari kehidupan dan sebagai tempat nantinya dimana mereka akan dikuburkan kalau meninggal dunia.

Oleh karena itu tanah adat erat kaitanya dengan kewenangan dari masyarakat adat itu sendiri untuk menguasai tanah adat (tanah ulayat) tersebut. Karena tanah memiliki makna yang multidimensional bagi kehidupan masyarakat khusus masyarakat agraris, maka setiap orang akan berusaha memiliki dan menguasainya. Maka tidak heran jika tanah menjadi

harta yang istimewa dan tidak henti-hentinya memicu berbagai masalah sosial yang rumit dan kompleks. Fenomena yang terjadi saat ini di masyarakat bahwa memang banyak terjadi masalah-masalah sosial seperti adanya sengketa tanah. Sengketa tanah ini terjadi dalam tiga golongan yaitu antara pemerintah, masyarakat, dan bisnis (pengusaha).

Mereka memperebutkan sumber-sumber agraria yang dapat berupa lahan, bahan tambang, dan sumber air. Perebutan tersebut menampilkan isu-isu hak-hak masyarakat setempat terhadap sumber-sumber agraria berlawanan dengan hak-hak negara. Masing-masing pihak mengklaim bahwa sumber-sumber agraria milik mereka. Hal itulah mengakibatkan terjadinya perlawanan antara masyarakat setempat dengan pemerintah. Dalam mencari alternatif penyelesaian sengketa tersebut harus dilakukan dengan cara tidak saling dirugikan atau diuntungkan salah satu pihak, baik itu pihak perkebunan, pemerintah, masyarakat atau singkatnya harus menemukan solusi yang baik dari berbagai pihak. Namun fakta yang terjadi dilapangan bahwa perebutan tanah tersebut akan dimenangkan oleh pihak yang memiliki modal atau berkuasa.

Sengketa tanah dapat berupa sengketa hak ulayat, sengketa administratif, sengketa perdata, sengketa pidana terkait dengan pemilikan, transaksi pendaftaran, penjaminan, pemanfaatan, penguasaan. Walaupun tindak pidana menjadi sengketa yang paling sering terjadi secara nasional. Kejadian sengketa tanah meningkat menjadi 19 persen di luar Pulau Jawa, dimana masyarakat pedesaan lebih sering berhadapan dengan perusahaan

perkebunan, kehutanan dan pertambangan, sebuah sumber utama ketegangan. Wilayah sengketa juga semakin meluas, tidak hanya terjadi pada masyarakat pedesaan tetapi juga pada masyarakat perkotaan. Penggusuran rumah tinggal di berbagai kota besar misalnya, yang digunakan untuk keperluan para pemilik modal, pengembang perumahan-perumahan mewah, maupun sejumlah proyek milik pemerintah. UU No. 20 Tahun 1961 mengenai Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya ditafsirkan sedemikian rupa sehingga dalam praktek, untuk kepentingan umum atau bahkan untuk kepentingan swasta.

Pejabat setingkat gubernur atau bupati dapat melakukan pencabutan hak atas tanah. Penggusuran tanah milik rakyat dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan negara atas nama pembangunan, untuk kepentingan para pemilik modal, atau bahkan kepentingan individu yang mempunyai akses pada kekuasaan. Penggusuran tersebut biasanya dilakukan dengan ganti rugi yang tidak memadai yang jelas sangat tidak adil bagi pemilik tanah.

Sengketa, konflik dan perkara pertanahan sepertinya tidak pernah surut, bahkan cenderung terus meningkat baik intensitas maupun keragamannya, seiring dengan semakin sulitnya akses untuk memiliki tanah dan bertambahnya kesenjangan posisi tawar-menawar antara ketiga aktor pembangunan yakni pemerintah, swasta dan masyarakat untuk memperoleh hak atas tanah. Penyebab permasalahan tentang sengketa tanah tidak tuntas atau tidak terselesaikan di karenakan penanganan persoalan yang kurang tepat atau tidak tuntas pada masa yang lalu. Di samping kenaikan harga

tanah yang meningkat menimbulkan banyak pihak mengklaim sebagai pemilik tanah walaupun tanpa didukung oleh bukti kepemilikan yang kuat dan jelas. Persoalan menjadi bertambah rumit bila ada campur tangan pihak ketiga yang tidak beritikad baik.

Masalah akan sulit diselesaikan apabila para pihak merasa paling benar dan tidak mau bermusyawarah. Di tambah lagi sebagian besar persoalan yang muncul berkaitan dengan kasus-kasus pertanahan (khususnya tanah perkebunan) di seluruh Indonesia disebabkan adanya kesenjangan sosial ekonomi yang tajam antara penguasa perkebunan dengan masyarakat yang bermukim di sekitarnya dan disertai adanya intervensi negara yang masih dominan didukung pula dengan perlakuan yang *represif* dari militer dengan dalih “demi dan atas nama” stabilitas nasional. Kondisi sebagaimana gambaran di atas sebenarnya bukan suatu hal yang baru tetapi merupakan sebuah problem yang sudah lama ada, akan tetapi baru pada saat sekarang ini nampak mengedepan, karena faktor kebebasan dan *euphoria* yang berlebihan dari perubahan rezim yang awalnya otoriter ke rezim yang lebih longgar.

Sejak diberlakukannya UUPA tahun 1960 seharusnya problem pertanahan bisa dituntaskan, akan tetapi dalam kenyataannya menyisakan problem yang tidak sedikit harus dipecahkan pada masa sekarang, yakni pertama, masih cukup banyak unsur dari ketentuan UUPA 1960 sampai kini belum ada penjabaran yang jelas, misalnya: fungsi sosial hak milik atas tanah. Kedua, ada juga UU pokok lain, misalnya UU Pokok Kehutanan

tahun No.41/1999, yang sempat membuka jalur HPH bagi perusahaan besar logging kayu hutan alami dimana jelas ada intervensi hukum oleh negara yang mirip pernyataan domein dari masa Hindia Belanda, atas lahan tak terpakai oleh penduduk pribumi.

Oleh karena itu, dalam pandangan teori konflik melihat bahwa di dalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya dalam masyarakat manapun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan. Kemudian teori konflik juga melihat adanya dominasi, koersi, dan kekuasaan dalam masyarakat. Teori konflik juga membicarakan mengenai otoritas yang berbeda-beda. Otoritas yang berbeda-beda ini menghasilkan superordinasi dan subordinasi. Perbedaan antara superordinasi dan subordinasi dapat menimbulkan konflik karena adanya perbedaan kepentingan. Teori konflik menegaskan bahwa konflik adalah sebuah keniscayaan dan menjadi faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan dalam masyarakat, meskipun terdapat sedikit perbedaan pandangan di antara beberapa tokoh (Rahman, 2017).

Konflik struktural yang melibatkan kelompok masyarakat lokal di daerah yang sangat kaya sumber daya alam yang secara historis mempunyai keterkaitan dengan obyek konflik dengan para pelaku usaha atau investor yang memperoleh akses dan aset dalam skala besar, dan pemerintah atau pemerintah daerah sebagai pelaksana kewenangan negara dalam pembuatan kebijakan dan pendistribusian akses dan aset. Jumlah dan intensitas konflik terus berlangsung sejalan dengan rendahnya tingkat harapan masyarakat

akan kemungkinan terjadinya perubahan kebijakan yang akan memberikan perlindungan hukum terhadap akses memperoleh tanah atau hak atas tanah. Akibatnya masyarakat lokal dalam kondisi tanpa harapan akan adanya perubahan mengungkapkannya dalam bentuk-bentuk konflik. Semula, bentuk konfliknya hanya tindakan reclaiming terhadap hak historis atau hak konstitusional mereka atau tindakan pendudukan lokasi-lokasi yang menjadi obyek konflik. Namun ketika tidak mendapatkan respon positif dari negara, bentuk konflik tersebut berubah menjadi tindakan kekerasan seperti yang terjadi di Pasuruan, Kebumen, Lampung, Sumatera Utara, Kalimantan, Sulawesi Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Papua. Puncak konflik berupa tuntutan pemisahan diri atau keluar dari ikatan Negara Kesatuan RI seperti yang pernah terjadi di Aceh serta yang sudah dan terus berlangsung di Papua dan sekarang masalah konflik tersebut terjadi juga di daerah Rempang (Nurhasan ismail, 2018).