

BAB I

PANDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan karunia yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Esa, tanah juga merupakan hal yang sangat fundamental dalam kehidupan manusia dan diperlukan oleh setiap manusia untuk melakukan kegiatan. Tanah tidak hanya dilihat dari aspek ekonominya saja melainkan dari semua aspek kehidupan. Berkembangnya kegiatan kehidupan manusia saat ini yang tidak lepas dari kegiatan pertanian. Tanah bahkan menjadi tolak ukur dari kesejahteraan manusia, terutama bagi masyarakat Indonesia yang kehidupannya tidak lepas dari kegiatan agraris.¹ Oleh karena itu, meningkatnya kebutuhan akan kepastian hukum dalam sektor pertanian tidak dapat dipungkiri. Hal tersebut disebabkan oleh peran yang sangat krusial dari tanah dalam kehidupan masyarakat.

Mengacu pada definisi dan pengertian tanah, tanah dapat dilihat dari dua aspek yaitu aspek ruang dan aspek hukum. Aspek ruang berkaitan dengan fungsi tempat tinggal dan segala kegiatan manusia di atas tanah dan di bawah tanah. Sementara, aspek hukum berkaitan dengan hak menguasai penggunaan atas tanah. Kedua aspek tersebut menciptakan hubungan antara subjek hak yaitu orang atau badan hukum dengan tanah sebagai objek hak untuk kepentingan pribadi maupun bersama. Oleh karena itu, hubungan antara subjek hak dengan objek hak dalam penggunaan dan

¹ Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 55.

penguasaan tanah memerlukan bukti kepemilikan tanah untuk menjamin kepastian hukum bagi pemiliknya.²

Tanah ulayat atau tanah adat adalah tanah yang dimiliki atau dikelola oleh masyarakat hukum adat atau komunitas tradisional secara turun-temurun berdasarkan sistem adat dan tradisi lokal.³ Tanah ulayat merupakan suatu hak atas tanah tertua di Indonesia, karena tanah ulayat ada sebelum lahirnya bangsa Indonesia sebagai negara merdeka. Menurut Van Vollenhoven, tanah ulayat berasal dari istilah *beschikingsrechten* dan diterjemahkan menjadi tanah ulayat, tetapi istilah tanah ulayat tersebut berbeda-beda pada setiap daerah.⁴ Tanah ulayat memiliki arti dan nilai penting bagi masyarakat hukum adat karena merupakan bagian integral dari identitas budaya mereka serta digunakan untuk kehidupan sehari-hari, pertanian, kegiatan sosial, dan kepercayaan spiritual.

Masyarakat hukum adat merupakan sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Kepemilikan hak ulayat hanya dapat dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Hak ulayat meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan. Hak

² I Gusti Nyoman Guntur, *Pendaftaran Tanah*, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 2014, hlm. 3.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Cetakan Ke-12, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 19.

⁴ Soraya Felisia, "Kedudukan Hak Ulayat Tanah Setelah Berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa", Skripsi Universitas Lampung, 2016, hlm. 22.

ulayat memiliki konsepsi komunalistik-religius magis merupakan nilai dari hukum adat yang menunjuk kepada hak ulayat sebagai tanah milik bersama.⁵

Hak ulayat mengandung dua unsur yaitu hukum keperdataan dan hukum publik. Hukum keperdataan yaitu berkaitan dengan kepemilikan tanah secara individu, sedangkan tanah ulayat termasuk pada hukum publik yang kewenangan dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada kepala adat sendiri atau bersama-sama dengan para tetua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.⁶ Hak ulayat telah diatur pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang menerangkan bahwa:

“ dengan mengingat ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak 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”.

Namun, pada faktanya pelaksanaan Pasal 3 UUPA masih terdapat perbedaan pemahaman dan penafsiran yang beragam terkait persyaratan tersebut. Beberapa ketentuan perundang-undangan juga masih menempatkan hak ulayat pada posisi yang berbeda dan saling bertentangan. Penempatan hak ulayat dalam berbagai peraturan hukum yang berbeda tersebut menimbulkan konflik dalam pengelolaan tanah ulayat.

⁵ I Made Suwitra, “Konsep Komunal Religius sebagai Bahan Utama dalam Pembentukan UUPA dan Dampaknya terhadap Penguasaan Tanah Adat Di Bali”, *Jurnal Perspektif*, Edisi No. 2 Vol. 15, 2010, hlm. 177.

⁶ Ter Haar, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1999, hlm. 59- 60.

Berdasarkan catatan Konsorium Pembaruan Agraria (selanjutnya disingkat KPA) pada tahun 2023 telah terjadi 241 konflik agraria yang didominasi oleh konflik tanah ulayat. Konflik tersebut terjadi karena pemerintah memberikan hak atas tanah ulayat kepada pihak ketiga di luar masyarakat hukum adat. Oleh karena itu, tanah ulayat seluas 638.188 hektar terampas oleh pihak ketiga yang meliputi tanah pertanian, wilayah adat, wilayah tangkap dan pemukiman dengan jumlah penduduk sebanyak 135.608 jiwa.⁷ Konflik agraria ini meningkat 29 dibandingkan pada tahun 2022 yang berjumlah 212.

Salah satu kasus persengketaan tanah adat yang ada di Indonesia adalah konflik agraria yang terjadi di Pembangunan kawasan industri di Pulau Rempang, Kota Batam, telah menimbulkan konflik sengketa tanah antara masyarakat, pemerintah, dan PT. Makmur Elok Graha. Program pembangunan yang diklaim bertujuan untuk meningkatkan daya saing Indonesia terhadap Singapura justru berujung pada bentrok akibat ketidakpastian hukum mengenai kepemilikan tanah. Masyarakat lokal menganggap tanah tersebut sebagai warisan leluhur yang telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Di sisi lain, pemberian Hak Guna Usaha (HGU) kepada perusahaan mengakibatkan tanah tersebut dianggap tidak lagi menjadi milik masyarakat.⁸

⁷ Admin, "Konflik Agraria di Indonesia Tertinggi dari Enam Negara Asia", *Konsorium Pembaruan Agraria Pers*, Jakarta, 2024, terdapat dalam <https://www.kpa.or.id/catatan-akhir-tahun/>, diakses terakhir tanggal 4 Maret 2024.

⁸ Satria, "Menilik Konflik Rempang dan Pengakuan Pemerintah Atas Hak-Hak Masyarakat Adat", *Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta, 2023, terdapat dalam <https://ugm.ac.id/id/berita/menilik-konflik-rempang-dan-pengakuan-pemerintah-atas-hak-hak-masyarakat-adat/>, diakses terakhir tanggal 17 September 2024.

Setelah lebih dari 60 tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, masih banyak konflik yang terjadi karena adanya benturan-benturan antara kelompok adat dengan pendatang ataupun kelompok adat dengan investor. Selama ini tanah ulayat belum menjadi sebuah prioritas dalam proses pendaftaran tanah di Indonesia, kepastian hukum terkait pendaftaran tanah ulayat saat ini hanya diatur melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut dengan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024) yang telah ditetapkan pada tanggal 27 Februari 2024.

Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 ini memberikan pengertian secara spesifik terkait tanah ulayat pada Pasal 1 angka 4 yang berbunyi “tanah ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.” Adanya Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 memberikan pengertian tanah ulayat secara jelas dan pasti. Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 juga memberikan opsi yang lebih beragam untuk pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat, yaitu: (1) Pencatatan Tanah Ulayat dalam Daftar Tanah Ulayat, (2) Pendaftaran Tanah Ulayat yang diterbitkan Hak Pengelolaan, dan (3) Hak Milik Bersama.

Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 membedakan pengertian antara masyarakat hukum adat dengan kelompok anggota masyarakat hukum adat. Pasal 1 Angka 2 menyebutkan bahwa “Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah

sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan yang memiliki kelembagaan adat, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama, serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat”. Sementara Kelompok Anggota Masyarakat Hukum Adat berdasarkan Pasal 1 Angka 3 adalah “kelompok orang yang berhimpun sebagai suatu satuan sosial berdasarkan ikatan asal-usul keturunan, tempat tinggal, dan/atau kepentingan bersama sesuai dengan kaidah hukum adat yang berlaku”.

Perbedaan tersebut berkaitan dengan pemberian hak atas tanah ulayat yang mengatur mengenai pengadministrasian tanah dan pendaftaran tanah, dalam pengadministrasian tanah ulayat dilakukan sebagai upaya untuk mencatatkan di dalam daftar tanah, kegiatan pencatatan daftar tanah tidak diterbitkan dalam bentuk sertifikat melainkan dalam bentuk salinan, dan tetap memiliki kekuatan hukum dan masyarakat hukum adat dapat berhenti pada tahap ini dan terhadap tanah ulayat yang telah tercatat didalam daftar tanah ulayat dapat dikerjasamakan oleh masyarakat hukum adat dengan pihak ketiga atas dasar perjanjian.

Pendaftaran tanah ulayat dilakukan setelah didaftarkan dalam daftar tanah, dalam pendaftaran ini terdapat dua opsi model pendaftaran tanah. Pertama, pendaftaran hak pengelolaan yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum adat. Setelah terbit hak pengelolaan, Kementerian ATR/BPN dapat memberikan Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Pengelolaan, sehingga tanah ulayat tersebut nantinya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga di luar masyarakat hukum adat.

Kedua, pendaftaran hak milik bersama yang diberikan untuk kelompok anggota masyarakat hukum adat secara bersama-sama.

Penerbitan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 ditujukan sebagai bentuk pengakuan pemerintah terhadap masyarakat hukum adat dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. Peraturan menteri ini memberikan mekanisme baru yang semula belum diatur dalam peraturan lama mengenai kegiatan pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat, yaitu: (1) Pencatatan dalam daftar tanah ulayat, (2) Pendaftaran hak pengelolaan, dan (3) Pendaftaran hak milik bersama. Pada kegiatan ini, pemerintah pusat lebih aktif melakukan inventarisasi dan identifikasi, sehingga tidak lagi sepenuhnya bergantung kepada Pemerintah Daerah. Kegiatan pengadministrasian tanah ulayat sudah bisa dimulai sebelum penetapan subjek masyarakat hukum adat.

Penerbitan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 bertujuan untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak tanah ulayat masyarakat hukum adat, tetapi dalam pelaksanaannya Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 ini masih terdapat permasalahan yaitu dalam pemberian hak atas tanah ulayat syarat pertama yang diberikan yaitu bahwa tanah ulayat tidak boleh berada dalam konflik dan tidak diberikan kepada tanah ulayat yang berada dalam kawasan hutan. Hal tersebut menyebabkan permasalahan dikarenakan bahwa tujuan penerbitan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan dapat digunakan untuk penyelesaian konflik tanah ulayat yang sedang berlangsung, tetapi syarat yang diberikan adalah tanah ulayat tidak sedang dalam konflik.

Sebelumnya tanah ulayat diatur melalui Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan menteri ini hanya mengatur mengenai tanah ulayat yang dapat dilakukan kegiatan penatausahaan. Penatausahaan tersebut meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan, dan pencatatan tanah ulayat ke dalam daftar tanah. Kegiatan penatausahaan baru bisa dilakukan setelah terlebih dahulu dilakukan penetapan keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat oleh pemerintah daerah melalui Peraturan Daerah maupun Surat Keputusan Kepala Daerah. Namun, kegiatan penatausahaan tanah ulayat tersebut bukanlah sebagai pendaftaran tanah sebagaimana lazim dikenal dalam administrasi pertanahan.⁹

Adanya Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 mengatur bahwa tanah ulayat dapat diberikan Hak Pengelolaan, tetapi hal itu menyebabkan tanah ulayat berpotensi untuk dikelola oleh pihak ketiga melalui perjanjian pemanfaatan tanah dengan diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak pakai di atas tanah Hak Pengelolaan tanah ulayat. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Pasal 4 menyatakan bahwa hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat, dan di pasal 5 di jelaskan bahwa Hak Pengelolaan yang bersal dari dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat.

⁹ Yance Arizona, “Penantian Tanah Ulayat dan Kehadiran Permen ATR/BPN Nomor 14 tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat”, *Publikasi Perkumpulan HuMa Indonesia*, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2024, hlm. 3.

Sehubungan dengan uraian latar belakang tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian serta menuangkan dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“KEDUDUKAN TANAH ULAYAT SETELAH DIKELUARKAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NOMOR 14 TAHUN 2024 TENTANG PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PERTANAHAN DAN PENDAFTARAN TANAH ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT ”**

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang masalah di atas muncul permasalahan yaitu :

1. Bagaimanakah kedudukan tanah ulayat setelah dikeluarkan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat?
2. Apakah peraturan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ini sudah melindungi keberadaan masyarakat adat dan hak-hak ulayatnya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah sebagaimana dirumuskan diatas, adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan tanah ulayat setelah dikeluarkan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang

Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah Peraturan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat sudah melindungi keberadaan masyarakat adat dan hak-hak ulayatnya.

D. Orisinalitas Penelitian

. Berdasarkan hasil penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan atau persamaan dengan penelitian penulis, diantaranya yaitu:

Skripsi yang ditulis oleh Ahmad Luthfi Faidil Fayyadha Harahap dari Progam Studi Falkutas Hukum dari Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara dengan judul “Perlindungan Hukum Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (studi di kantor Badan Pertanahan Nasional Stabat)” penelitian tersebut membahas tentang perlindungan hukum tanah hak ulayat masyarakat hukum adat di Stabat dan peran serta kendala dari Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan suatu konflik agraria terhadap tanah hak ulayat.

Metode yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah metode penelitian empiris dengan pendekatan yuridis. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa permasalahan perselisihan terhadap tanah ulayat masih terjadi dan saat ini perselisihan tanah ulayat telah menyebar dalam segala sektor seperti sektor kehutanan, sektor infrastruktur, dan sektor pertambangan. Konflik yang terjadi karena belum jelasnya hukum tanah secara tertulis terkait pendaftaran tanah

ulayat.¹⁰ Sementara perbedaan dengan penelitian ini, penulis membahas mengenai implikasi Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 terhadap pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat.

Skripsi yang ditulis oleh Ryanaldi dari Progam Studi Falkutas Hukum dari Universitas Lancang Kuning Pekanbaru dengan judul “Pemberian Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Milik Masyarakat Hukum Adat Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar Berdasarkan Peraturan Peratutran Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah” penelitian tersebut membahas pelaksanaan pemberian hak pengelolaan tanah ulayat milik masyarakat hukum adat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah, serta menganalisis hambatan dalam pelaksanaan pemberian Hak Pengelolaan Masyarakat Hukum Adat.

Metode yang digunakan dalam penelitian tersebut adalah metode penelitian empiris dengan pendekatan yuridis. Hasil penelitian tersebut menyatakan bahwa pelaksanaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 belum dilaksanakan dengan baik karena memiliki hambatan yaitu terjadinya pedaftaran tanah secara indiidu di kawasan tanah adat dan kurangnya sosialisasi oleh pemerintah.¹¹ Sementara perbedaan dengan penelitian ini, penulis membahas

¹⁰ Ahmad Luthfi Fidil Fayyadha “Perlindungan Hukum Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Studi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Stabat)”, terdapat dalam <https://jurnalmahasiswa.umsu.ac.id/index.php/jimhum/article/view/667>, diakses teraksir tanggal 12 Febuari 2024.

¹¹ Ryanaldi, “Pemberian Hak Pengelolaan Tanah Ulayat Milik Masyarakat Hukum Adat Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar Berdasarkan Peraturan Peratutran Pemerintah Nomor 18

mengenai implikasi Peremen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 terhadap pengadministrasian dan pendaftaran tanah ulayat.

E. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Tanah Ulayat

Tanah adat atau yang disebut tanah ulayat adalah tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat tertentu di daerah yang tersebar di seluruh Indonesia. Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Hak ulayat menurut hukum tanah adat mencakup nilai-nilai *komunalistik-religius magis* yang menjadikan tanah ulayat bersifat hak bersama anggota masyarakat hukum adat atas tanah.¹² Adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum adat yang berkedudukan sebagai subjek hak dengan ulayatnya yang berkedudukan sebagai objek membentuk suatu hak ulayat.

Hak tanah ulayat tersebut adalah kewenangan, yang menurut hukum adat dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya. Kewenangan ini memperbolehkan masyarakat hukum adat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah untuk kelangsungan hidupnya.¹³ Sementara itu, yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah”, terdapat dalam <https://repository.unilak.ac.id/3710/>, diakses terakhir pada 2 Juli 2024

¹² Irma Mangar dan Muhammad Rosyid Ridho, “Tanah Ulayat Adat Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam”, *Jurnal El-Dusturie*, Edisi Vol. 1 No. 1, UIN Sunan Gunung Djati, 2022, hlm. 74.

¹³ *Ibid.*

Berdasarkan 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, masyarakat hukum adat yang memenuhi persyaratan dapat diberikan hak atas tanah dalam bentuk hak komunal. Pasal 1 menyatakan bahwa 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.

2. Sejarah dan Perkembangan Hak Ulayat

Eksistensi tanah ulayat telah ada jauh sebelum pembentukan UUPA, bagi masyarakat hukum adat tanah ulayat dianggap sebagai tanah bersama dan telah ada sejak zaman nenek moyang yang terus menerus diwariskan kepada generasi selanjutnya. Konsep kepemilikan komunalistik dipandang sebagai sebuah kehidupan untuk pengabdian dalam masyarakat, yang diluputi suasana magis religius antara masyarakat dengan leluhur.¹⁴

Pada masa penjajahan hukum pertanahan di Indonesia mengalami sistem dualisme hukum yaitu disamping hukum barat yang diberlakukan terdapat juga hukum adat yang diakui. Pada masa tersebut dikenal 2 hak atas tanah yaitu tanah hak barat yang terdiri dari hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erpacht*, hak *gubrik*, hak tanah partikelir dan tanah hak asli Indonesia yang terdiri dari *Ltiyddurende Erpachten*, tanah yayasan, tanah ulayat, tanah titisari, tanah pusaka, tanah

¹⁴ I Made Suwitra, "Eksistensi Tanah Adat dan Masalahnya Terhadap Penguatan Desa Adat di Bali, Wicaksana", *Jurnal Lingkungan & Pembangunan*, Edisi Vol. 4 No. 1, Universitas Warmadewa Denpasar, 2020, hlm. 35.

glebangan, tanah daleman, tanah jabatan, tanah wakaf, dan tanah khusus.¹⁵ Setelah Indonesia merdeka dualisme hukum dihapuskan dan seluruh hukum tanah di Indonesia mengacu pada UUPA sebagai hukum tanah nasional.

Hak ulayat memiliki kekuatan berlaku ke dalam dan ke luar, berlaku ke dalam maka setiap anggota persekutuan berhak mengadakan hubungan hukum dengan tanah serta dengan semua isi yang ada di atas tanah ulayat. Sementara berlaku ke luar memiliki arti bahwa hak ulayat dapat juga berlaku terhadap orang-orang di luar masyarakat hukum adat dengan meminta izin terlebih dahulu kepada ketua adat. Pada dasarnya dalam masyarakat hukum adat terdapat dua jenis hak atas tanah yaitu hak perseorangan dan hak persekutuan hukum atas tanah. Hak perseorangan atas tanah timbul karena hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayat. Sementara hak persekutuan atas tanah adalah hak masyarakat dalam hukum adat terhadap tanah untuk menguasai tanah, memanfaatkan tanah, dan memungut hasil dari tanah tersebut.¹⁶

3. Permasalahan Tanah Ulayat

Permasalahan dalam tanah ulayat telah berlangsung sejak lama sejak penerapan asas *domein verklaring* yang diterapkan oleh Pemerintah Belanda yang berpengaruh terhadap *beschikkingsrecht*. Permasalahan tanah ulayat masih berlangsung hingga saat ini, ketentuan mengenai masyarakat adat dan hak ulayatnya masih belum terdefinisi dengan jelas dan tegas. Ketidakjelasan ini disebabkan oleh tidak adanya peraturan yang mengatur secara spesifik mengenai hak-hak yang dapat

¹⁵ Waskito, *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, 2019, hlm. 22.

¹⁶ *Ibid.*

dimiliki oleh masyarakat tersebut. Selain itu, kurang tegasnya mekanisme penegakan hukum yang dapat digunakan untuk memastikan pemenuhan hak-hak masyarakat adat, yang dapat diperjuangkan di hadapan pengadilan. Permasalahan terhadap tanah ulayat diantaranya meliputi:

- a. Batas dan keluasan tanah ulayat,
- b. Perbedaan pemahaman dan istilah atas tanah ulayat,
- c. Kewenangan atas tanah ulayat publik atau privat,
- d. Tanah ulayat dan tanah swapraja,
- e. Masalah empiris tanah ulayat yaitu menciutnya tanah adat dan pendaftaran tanah ulayat.

4. Kedudukan Hak Ulayat dalam Hukum Positif

Hak ulayat merupakan hak penguasaan atas tanah tertinggi dalam hukum tanah adat masyarakat hukum adat. Di bawah hak ulayat terdapat hak kepala adat dan para tetua adat sebagai petugas masyarakat hukum adat yang berwenang mengelola, mengatur, memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah ulayat. Hak ulayat mengandung dua unsur yang beraspek hukum keperdataan dan publik. Hukum keperdataan yaitu berkaitan dengan kepemilikan tanah secara individu, sedangkan tanah ulayat termasuk pada hukum publik yang kewenangan dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada kepala adat sendiri atau bersama-sama dengan para tetua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.¹⁷

Keberadaan masyarakat hukum adat telah mendapat perlindungan secara yuridis konsistusional yang telah diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan dipertegas

¹⁷ Ter Haar, *Loc.Cit.*

dalam Pasal 28I tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Negara dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pengakuan yang telah diberikan oleh negara merupakan pengakuan sementara atau *de facto* karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah memerintahkan untuk mengatur masyarakat hukum adat di setiap daerah.

Tanah ulayat diakui dan dilindungi oleh UUPA melalui Pasal 3. Akan tetapi, pengakuan eksistensi dan pelaksanaan tanah ulayat harus memenuhi syarat yaitu:

- a. hak ulayat akan diakui selama masih nyata,
- b. sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, dan
- c. tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi.¹⁸

Masyarakat hukum adat yang memenuhi persyaratan tersebut dapat diberikan hak komunal atas tanah sebagaimana ketentuan Pasal 2 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. Masyarakat hukum adat yang merupakan salah satu subjek hak komunal tersebut memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Kewenangan tersebut meliputi:

¹⁸ Mutiara Putri Artha, “Tanah Ulayat” terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6522/tanah-ulayat> diakses terakhir pada 26 Januari 2024.

- a. Mengatur penggunaannya
- b. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan hak ulayat
- c. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan ulayat tersebut.¹⁹

5. Pengertian Pendaftaran Tanah

Asal kata dari 'Pendaftaran' berasal dari Bahasa Belanda, yaitu kata '*Cadastre*', yang merupakan istilah teknis yang merujuk pada luas, nilai, dan kepemilikan (atau alasan hak lainnya) terkait suatu bidang tanah. Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mendefinisikan bahwa:

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah, dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah, ruang atas tanah, ruang bawah tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Pendaftaran tanah memiliki maksud untuk memberikan kepastian hukum serta melindungi hak atas tanah. Pada konteks Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), istilah yang umumnya digunakan adalah "pencatatan tanah". Pendaftaran tanah ini bertujuan utama untuk menciptakan kepastian hukum bagi pemilik tanah dan mencegah timbulnya konflik terkait hak atas tanah. Objek pendaftaran tanah telah

¹⁹ Julius Sembiring, *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*, STPN Press, Yogyakarta, 2018, hlm 2-3.

diatur sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 objek pendaftaran tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara hak-hak inilah yang akan dapat di keluarkan sertifikat yang dimohonkan oleh calon pemegang hak atas tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang merupakan kegiatan pendafataran terhadap objek tanah yang belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran pertama kali bisa dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis merupakan kegiatan pendaftaran yang dilakukan secara serentak dan secara aktif dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Secara Sistematis. Pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam objek pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pihak yang berkepentingan.

6. Tinjauan Islam Mengenai Pendaftaran Tanah

Istilah tanah dalam Al-Qur'an dikenal dengan kata al-ard. Kata ini biasa dimaknai dengan bumi, tanah, daratan, dan sejenisnya. Tanah secara khusus merupakan bagian dari harta yang bisa dimiliki. Hal ini dikarenakan tanah merupakan bagian dari pada benda yang bisa dikuasai, diupayakan, dan

dimanfaatkan.²⁰ Islam memandang bahwa segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk tanah yang hakikatnya adalah milik Allah SWT semata.

Demi menjamin kepastian hukum, islam mendukung dilakukannya pendaftaran atas tanah untuk melindungi hak-hak individu atas tanah dan perlunya legalisasi. Bahkan, Islam telah mengatur terlebih dahulu mengenai tanah melalui Al-Quran maupun Hadits.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang diterapkan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan historis dan yuridis. Pendekatan historis atau pendekatan sejarah merupakan pendekatan pendekatan melalui kejadian-kejadian yang terjadi di masa lampau. Adapun pendekatan yuridis yaitu sebuah pendekatan dengan pemahaman ilmu hukum berdasarkan pada asas-asas atau norma-norma dan peraturan yang berlaku.

3. Objek Penelitian

Pada penelitian ini yang menjadi objek adalah kedudukan tanah ulayat di Indonesia.

²⁰ Ria Fitri, "Tinjauan Tanah Terlantar dalam Prespektif Hukum Islam", *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 55, 2011, hlm. 13

4. Responden

Responden adalah pihak-pihak atau orang yang dipilih oleh peneliti untuk memberikan informasi atau keterangan mengenai kedudukan tanah ulayat di Indonesia seperti Akademisi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Departemen Hukum Agraria dan Departemen Hukum Adat.

5. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan hukum primer

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.
- 3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan Daerah
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
 - a) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
 - b) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/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.

- c) Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan Dan Pendaftaran Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder, dalam penelitian ini digunakan untuk pendukung atau penguat bahan-bahan hukum primer yang bersifat membantu dan melengkapi informasi dalam penelitian ini yang terdiri dari buku-buku, jurnal ilmiah, skripsi, tesis, disertasi, artikel, dan lain sebagainya yang berkaitan dalam penelitian ini.

6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ini melalui studi kepustakaan yang dilakukan untuk mencari dan menemukan sumber data dengan cara memilih sumber data yang berkaitan dengan permasalahan kekosongan regulasi dalam pendaftaran tanah ulayat dalam konteks hukum agraria di Indonesia.

7. Analisis Data

Analisis yang dilakukan adalah menggunakan metode deskriptif kualitatif, dengan cara mencari dan menggali teori-teori atau atauran lain serta referensi yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti, baik yang berbentuk buku, produk perundang-undangan, artikel maupun dalam bentuk pemberitaan dimedia massa, serta pendapat para ahli.