

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang diberikan kepada manusia untuk dimanfaatkan dan dipelihara dengan sebaik-baiknya agar menjadi sumber kehidupan dan penghidupan. Tanah menjadi elemen penting dan esensial bagi seluruh kehidupan umat manusia serta tidak dapat dilepasakan dari seluruh aktifitas manusia baik dalam kegiatan ekonomi, politik, sosial, dan budaya yang bersifat individual maupun kelompok. Oleh sebab itu, pertanahan harus dikelola, diatur, dan ditata secara sektoral, regional, dan nasional untuk menjaga dan mempertahankan keberlanjutan sumber kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan kemakmuran, keadilan dan menjadi faktor utama dalam peningkatan produktivitas agraria.

Berdasarkan menimbang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disingkat (UUPA) bahwa:

“Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur”.

Berhubungan dengan apa yang tadi tersebut dalam pertimbangan-pertimbangan diatas perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian

hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Perspektif ilmu hukum dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) sebagaimana yang dikemukakan oleh Von Savigny dengan mazhab sejarahnya bahwa hukum merupakan fenomena historis, sehingga keberadaan setiap hukum itu berbeda, tergantung pada tempat dan waktu berlakunya hukum, serta hukum harus dipandang sebagai penjelmaan dari jiwa atau rohani suatu bangsa. Mazhab ini diperkuat dengan oleh mazhab *Sociological Jurisprudence* yang memandang pentingnya *living law*.¹

Menurut A.P. Parlindungan istilah hak pengelolaan diambil dari bahasa Belanda, yaitu "*Beheersrecht*", yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan.² Hak penguasaan yang dimaksud adalah hak penguasaan atas tanah-tanah negara. Hak pengelolaan yaitu hak menguasai negara atas tanah bukan hak atas tanah yang merupakan pelimpahan sebagian kewenangan dari hak menguasai negara atas tanah. Kewenangan pemegang hak pengelolaan adalah merencanakan peruntukkan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan

¹Lili Rasjidi dan Ira Tahania, 2004, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 67.

²A.P. Parlindungan, 1989, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 6.

tugasnya, dan menyerahkan bagian-bagian tanah hak pengelolaan kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga.³

Maria S.W Sumardjono menyatakan bahwa:

“Dalam UUPA hak pengelolaan tidak dijelaskan secara eksplisit, baik dalam *dictum*, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik keberadaan hak pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai akses dan permasalahannya”.⁴

Effendi Perangin menyatakan bahwa “UUPA tidak mengatur, bahkan menyebut pun tidak mengenai hak pengelolaan, hanya saja dalam penjelasan umum UUPA ada perkataan pengelolaan bukan hak pengelolaan yaitu dalam angka II/2”.⁵ Secara eksplisit hak pengelolaan tidak terdapat dalam UUPA, istilah pengelolaan disebutkan dalam penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, yaitu:

“Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukkan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan, atau daerah swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”.

Sifat *komunalistik* menunjuk adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepustakaan hukum disebut hak ulayat. Hak ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama, yang

³Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, hlm. 165.

⁴Maria S.W. Sumardjono, 2007, *Hak Pengelolaan, Perkembangan, Regulasi dan Implementasinya*, Jurnal Mimbar Hukum, Edisi Khusus, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 29.

⁵Effendi Perangin, 1989, *Hukum Agraria di Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: Rajawali, hlm. 311.

diyakini sebagai karunia suatu kekuatan gaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat, sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan kelompok tersebut sepanjang masa.⁶ Sehingga, masyarakat hukum adat mendudukan hak ulayat sebagai titik sentral dalam kehidupan mereka.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang erat kaitannya dengan tanah yang berada dilingkungan wilayahnya. Hak ulayat hadir karena adanya hubungan hukum antara masyarakat adat sebagai subjek hukum dengan tanahnya sebagai objek hukum yang melahirkan kewenangan bagi subjek tersebut untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum. Setiap anggota masyarakat hukum adat berhak dan bebas mengolah dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam yang terdapat dalam kawasan tersebut.

Konstitusi telah diakui keberadaan masyarakat hukum adat yakni ketentuan Pasal 18 B Ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.

Berdasarkan menimbang UUPA bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, sehingga

⁶Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Djambatan, hlm. 181.

bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini, serta pembangunan semesta. Hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Terkait dengan hal tersebut di atas maka hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam ketentuan Pasal 3 UUPA bahwa:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang 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”.

Pada pasal tersebut mengandung pernyataan pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diatur oleh masyarakat hukum adat masing-masing.⁷

Meskipun undang-undang ini mengakui eksistensi hukum adat, namun persoalannya terletak pada pengakuan UUPA terhadap keberlakuan hukum adat dalam hukum tanah nasional yang meliputi pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah yang diberikan kepada masyarakat hukum adat dengan hukum adatnya di tiap daerah yang berlaku. Dengan demikian, hak ulayat masyarakat hukum adat selain mengandung hak kepemilikan bersama atas tanah bersama juga mengandung tugas kewajiban untuk mengelola, mengatur, dan memimpin penguasaan, pemeliharaan,

⁷Urip Santoso, *Op.Cit.* hlm. 83.

peruntukan, dan penggunaannya baik bagi kepentingan bersama maupun bagi kepentingan para warganya. Hak ulayat meliputi seluruh tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum.

Ketentuan Pasal 2 Ayat (4) UUPA bahwa:

“Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dilimpahkan atau dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah”.

Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat diberikan kepada badan otoritas, perusahaan negara, dan perusahaan daerah dengan pemberian penguasaan tanah dengan hak pengelolaan.

Cikal bakal hak pengelolaan telah ada sebelum berlakunya UUPA yang dikenal dengan hak penguasaan atas tanah negara yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953. Hak penguasaan atas tanah negara ini kemudian oleh Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Kebijakan selanjutnya, dikonversi menjadi hak pengelolaan.⁸

Kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan UUPA Pasal 2 Ayat (2) merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan tanah nasional. Konsekuensinya

⁸Ramli Zein, 1995, *Hak Pengelolaan dalam Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 24.

kewenangan tersebut hanya bersifat publik.⁹ Hak menguasai negara tidak berisi kewenangan memiliki atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, melainkan kewenangan untuk mengatur.

Namun, sejak disahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) serta berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18 Tahun 2021), selanjutnya diterbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024) dengan munculnya aturan baru perihal pengaturan pendaftaran tanah ulayat di Indonesia dan mengenai hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat yang diatur dalam peraturan tersebut. Hal tersebut termuat dalam ketentuan Pasal 15 Ayat (1) bahwa:

“Bidang tanah ulayat yang sudah dicatat dalam daftar tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) dapat diajukan permohonan hak pengelolaan oleh kesatuan masyarakat hukum adat kepada menteri”.

Selanjutnya dalam ketentuan Bab IV Bagian Kedua bahwa: “Pendaftaran tanah ulayat berupa hak pengelolaan”. Dalam perspektif filsafat hukum, problematika tanah ulayat yang memberikan dampak buruk

⁹Oloan Sitorus dan Nomadyawati, 1994, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Jakarta: Dasamedia Utama, hlm. 7.

bagi masyarakat adat tidak memenuhi prinsip aksiologi hukum yakni kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Padahal setiap warga negara seharusnya mendapatkan perlakuan yang adil.

Persoalan paling mendasar adalah bahwa secara filosofis, aturan hukum menetapkan individu sebagai subjek hukum. Konstitusi telah menegaskan bahwa masyarakat adat dilindungi hak-haknya. G. Kertasapoetra dkk menjelaskan entitas kolektif tanah ulayat, yakni:

“Hak ulayat merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh sesuatu persekutuan hukum (desa/suku) untuk menjamin ketertiban pemanfaatan/pendayagunaan tanah. Hak ulayat adalah hak yang dimiliki oleh suatu persekutuan hukum (desa, suku), dimana para warga masyarakat (persekutuan hukum) tersebut mempunyai hak untuk menguasai tanah, yang pelaksanaannya diatur oleh ketua persekutuan (kepala suku/kepala desa yang bersangkutan)”.¹⁰

Problematika tanah ulayat merupakan potret buram yang menghiasi wajah kebijakan pertanahan di Indonesia. Problematika mewujud dalam bentuk diskriminasi masyarakat adat atas tanah hak ulayat. Fenomena pelepasan tanah hak ulayat terjadi dalam beberapa bentuk seperti terusirnya atau relokasi paksa masyarakat adat dari tanah ulayat, sehingga mereka kehilangan hak paling mendasar yang mereka miliki.

Permasalahan tanah ulayat semakin kompleks bukan hanya karena entitas kolektif adat tidak diakui dalam sistem hukum tetapi juga karena terdapat perbedaan konsep antara hak ulayat dengan hak pengelolaan. Hak pengelolaan secara hirarki merupakan bagian dari hak menguasai

¹⁰G. Kertasapoetra, et al., 1985, *Hukum Tanah, Jaminan Undang- Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 88.

negara dimana sebagian kewenangannya diberikan kepada pemegang haknya.

Secara konsep hak pengelolaan yang diberikan di atas tanah ulayat bertentangan dengan konsep dari hak pengelolaan itu sendiri sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pemberian hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat. Hal ini disebabkan karena tanah ulayat terikat oleh hak ulayat masyarakat hukum adat, sehingga ada benturan konsep antara sebagian kewenangan yang diberikan oleh negara dalam konsep hak pengelolaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Menurut Harsono menyatakan bahwa "Hak pengelolaan tidak termasuk hak atas tanah, akan tetapi hak pengelolaan merupakan "Gempilan"¹¹ dari hak menguasai negara atas tanah".¹² Pendapat serupa juga diberikan oleh Maria S.W Sumardjono yang menyatakan bahwa hak pengelolaan merupakan bagian dari hak menguasai negara yang (sebagian) kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan¹³.

Hak ulayat dan hak pengelolaan secara jelas sangat berbeda, hal ini terlihat dalam konsepsi hak ulayat yaitu hubungan penguasaan atas tanah oleh suatu masyarakat hukum adat yang kemudian dikenal sebagai hak menguasai yang melekat pada masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya. Sedangkan, secara konsepsi hak pengelolaan merupakan

¹¹KBBI, Gempil adalah cuil sedikit pada bagianpinggir atau tepinya.

¹²Boedi Harsono, *Op.Cit.* hlm. 299.

¹³Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit*, hlm. 80.

sebagian kewenangan dari hak menguasai negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya dan menerima sebagian dari hak menguasai negara yang oleh sebab itu harus terjadi diatas tanah negara. Sehingga pengaturan mengenai hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat tersebut tidak sesuai.

Frasa “Dapat” dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA menunjukkan ketidakmutlakan dalam pengelolaan. Frasa “Sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” terkesan mengambang dikarenakan penentu eksistensi demi kepentingan nasional ditentukan oleh rezim politik yang berkuasa. Sulit untuk memisahkan apakah ini kepentingan nasional atau kepentingan rezim politik.

Dalam UUPA tidak menyebutkan secara eksplisit perihal hak pengelolaan dari segi diktum, batang tubuh maupun penjelasannya, namun dari segi praktik ditemui keberadaan hak pengelolaan dengan dasar hukum yang berkembang. Pada akhirnya penetapan aturan tentang hak pengelolaan akhirnya meliputi hak ulayat. Hal ini terjadi sejak RUU Cipta kerja menjadi UU.

Ruang lingkup hak pengelolaan yang diatur dalam ketentuan PP 18 Tahun 2021 tersebut termasuk mengatur perihal tanah yang dapat diberikan dengan hak pengelolaan dimana dalam ketentuan Pasal 4 dinyatakan bahwa: “Hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat”. Perkembangan konsep yang baru dari hak pengelolaan pasca UU Cipta Kerja dimana sebelumnya hak pengelolaan merupakan bagian

dari hak menguasai negara atas tanah yang dalam aturan-aturan sebelumnya hanya dapat terjadi di atas tanah negara kemudian oleh PP 18 Tahun 2021 diperluas menjadi hak pengelolaan dapat terjadi di atas tanah ulayat dan selanjutnya dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (2) dinyatakan bahwa “Hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat”.

Ketentuan Pasal 8 Ayat (1) menyebutkan bahwa:

“Hak pengelolaan yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai atas hak pengelolaan sesuai sifat dan fungsinya kepada pemegang hak pengelolaan sepanjang diatur dalam peraturan pemerintah atau pihak lain, apabila tanah hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan tanah”.

Sehingga membuka peluang hak pengelolaan untuk dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Hak pengelolaan yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga ketika diberikan hak guna usaha, dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Pasal 15 Ayat (1) “Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan”. Jadi hal tersebut menimbulkan resiko yang sangat besar. Pengaturan hak pengelolaan yang berasal dari tanah negara dan tanah ulayat kemudian dijabarkan secara lengkap dalam ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 yang diberlakukan sejak tanggal 29 februari 2024.

Penetapan hak pengelolaan bisa sangat beresiko karena secara hukum konsep hak pengelolaan yang diberikan di atas tanah ulayat bertentangan dengan konsep dari hak pengelolaan itu sendiri sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pemberian hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat, hal ini disebabkan tanah ulayat terikat oleh hak ulayat masyarakat hukum adat, sehingga ada benturan konsep antara sebagian kewenangan yang diberikan oleh negara dalam konsep hak pengelolaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Persoalan hukum hak ulayat bukanlah pada persoalan diakomodirnya masyarakat adat dan tata laksana aturan tanah ulayat dalam UUPA. Namun, terletak pada berbagai ambiguitas dan ketidakjelasan masyarakat adat yang menjadi pemilik tanah yang harus pula memohonkan untuk didaftarkan menjadi hak pengelolaan. Sementara penguasaan tanah hak ulayat sebagai hak pengelolaan ditangan negara sangat rentan dengan penyimpangan dikarenakan entitas negara bersifat politis, sangat ditentukan oleh siapa yang berkuasa. Apalagi jika diperhadapkan dengan pembangunan ekonomi yang menggerus apapun yang menghalangi kepentingan para kapitalis.

Berdasarkan penyampaian Kepala Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA) Kasmita Widodo Maret 2024 ini BRWA bahwa telah meregistrasi 1.425 wilayah Adat seluas 28,2 juta hektar di Indonesia. Luas total wilayah adat yang ditetapkan pengakuannya oleh pemerintah daerah mencapai 240

wilayah adat dengan luas mencapai 3,9 juta hektar. Luasan tersebut hanya 13,8 persen dari total wilayah adat teregistrasi di BRWA. Rendahnya capaian pengakuan wilayah adat oleh pemerintah daerah karena belum adanya program dan dana memadai yang disediakan oleh pemerintah. Seiring dengan hal tersebut, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) juga memiliki pekerjaan rumah yang besar dalam menjalankan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 dalam pengakuan hutan adat. Sampai saat ini, KLHK baru menetapkan 244.195 hektar di 131 wilayah adat. Padahal potensi hutan adat dari peta wilayah adat teregistrasi di BRWA mencapai 22,8 juta hektar.¹⁴

Belum adanya Undang-Undang tentang Masyarakat Adat (UUMA) menyebabkan urusan pengakuan masyarakat adat dijalankan mengikuti peraturan perundangan sektoral. Akibatnya, tidak ada kelembagaan dan program di tingkat nasional yang dapat menggerakkan seluruh proses perlindungan dan pengakuan hak-hak masyarakat adat di Indonesia. Oleh karena itu, AMAN (Aliansi Masyarakat adat Nusantara) menggugat presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena 15 tahun tak kunjung sahkan RUU Masyarakat Adat”, kata Sekjen AMAN Rukka Sombolinggi.¹⁵

Ancaman terhadap masyarakat adat dan wilayah adat berpotensi masih terus berlangsung di masa transisi pemerintahan maupun pada masa

¹⁴Iccas, 2024, *BRWA Rilis Status Pengakuan Wilayah Adat Di Indonesia Pada Hari Kebangkitan Masyarakat Adat Nusantara 2024*, Artikel. <https://www.iccas.or.id/news/read/559#:>. Diakses pada tanggal 13 september 2024

¹⁵*Ibid.*

pemerintahan mendatang. Ketiadaan UU Masyarakat Adat, masifnya investasi, dan implementasi Proyek Strategis Nasional (PSN) pemerintah menjadi kombinasi yang sempurna terhadap perampasan wilayah adat serta penyingkiran masyarakat adat atas ruang hidupnya.

Heterogenitas dan kompleksitas internal masyarakat hukum adat turut menambah problem penerapan aturan demi terwujudnya kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat hukum adat. Dalam ranah empiris terjadi beberapa kasus perampasan ruang hidup misalnya kasus suku Awyu dan Pulau Rempang.

Suku Awyu yang terletak di Boven Digoel, Papua Selatan yang mendaftarkan gugatan lingkungan hidup dan perubahan iklim yang dikuasakan kepada Hendrikus Woro ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jayapura terhadap PT. Indo Asiana Lestari (PT. IAL)¹⁶. Namun, kabar buruk menimpa suku Awyu yang sedang berjuang mempertahankan hutan adat mereka dari perusahaan sawit dengan ditolaknya gugatan melawan PT. IAL oleh PTUN Jayapura. Gugatan terhadap PT. Kartika Cipta Pratama, dan PT. Megakarta Jaya Raya yaitu perusahaan akan berekspansi di Boven Digoel pun turut ditolak.

Pembangunan kawasan industri pulau Rempang, kota Batam yang menimbulkan konflik sengketa tanah antara masyarakat, pemerintah, dan PT. Makmur Elok Graha. Masyarakat menganggap tanah tersebut

¹⁶Greenpeace <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/56193> Diakses pada tanggal 15 september 2024

merupakan warisan leluhur yang telah ada sebelum kemerdekaan, sedangkan disisi lain ada hak guna usaha yang diberikan kepada sebuah perusahaan. Setidaknya, ada dua masalah utama dalam konflik ini yang pertama, masyarakat adat yang terdiri dari suku Melayu, suku Laut, dan beberapa suku lainnya telah menempati pulau Rempang selama lebih dari 200 tahun dan selama masa tersebut tanah tersebut telah dianggap milik masyarakat adat secara utuh. Yang kedua, pengelolaan lahan di Batam diatur oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (PB Batam), sayangnya batas-batas pengelolaan tanah oleh PB Batam dan tanah adat milik masyarakat tidak diuraikan secara jelas sehingga, menimbulkan tumpang tindih penguasaan tanah.¹⁷

Maraknya konflik terhadap masyarakat hukum adat menunjukkan bahwa perlindungan dan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat sepenuhnya belum maksimal meskipun pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi terkait perlindungan hak masyarakat hukum adat. Namun, regulasi tersebut belum mampu menampung segala kepentingan masyarakat hukum adat.

Berdasarkan permasalahan umum di atas maka penulis akan mencoba untuk menganalisis problematika hak pengelolaan diatas hak ulayat masyarakat hukum adat.

¹⁷Satria Ardhi, 2023, *Menilik Konflik Rempang dan Pengakuan Pemerintah Atas Hak-Hak Masyarakat Adat*, Artikel. <https://ugm.ac.id/id/> Diakses pada tanggal 15 september 2024

B. Rumusan Masalah

1. Apakah hak pengelolaan di atas hak ulayat masyarakat hukum adat sudah sesuai dengan konsepsi hukum tanah nasional?
2. Bagaimana implikasi hukum pengaturan hak pengelolaan di atas hak ulayat terhadap eksistensi masyarakat hukum adat?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dan manfaat penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengkaji hak pengelolaan di atas hak ulayat masyarakat hukum adat sudah sesuai dengan konsepsi hukum pertanahan nasional.
2. Untuk menganalisis implikasi hukum pengaturan hak pengelolaan di atas hak ulayat terhadap eksistensi masyarakat hukum adat.

D. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran dari penulisan tesis dan karya ilmiah lainnya, penulis menemukan beberapa karya ilmiah yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini, yaitu:

Nama Penulis	Okky Putri Hardiyanti	
Judul Tulisan	Eksistensi Hak Ulayat Pada Hak Pengelolaan Di Atas Tanah Ulayat Dalam Perspektif Hukum Agraria	
Kategori	Tesis	
Tahun	2024	
Perguruan Tinggi	Universitas Airlangga	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	Eksistensi dan akibat hukum penerapan hak pengelolaan di atas hak ulayat	Kesesuaian antara penerapan hak pengelolaan di atas hak ulayat dengan hukum pertanahan nasional
Metode penelitian	Normatif	Normatif
Hasil dan pembahasan	Hak ulayat dinilai masih memenuhi syarat eksistensi sebagaimana tersebut dalam Permen ATR/BPN Nomor 14 Tahun 2024 dan masyarakat hukum adat memiliki wewenang dan hak untuk kerjasama dengan pihak ketiga atas tanah ulayatnmya	Hak pengelolaan di atas hak ulayat sudah sesuai dengan konsepsi hukum pertanahan nasional sebab negara sebagai oraganisasi tertinggi memiliki kewenangan untuk mengatur seluruh wilayah kesatuan republik Inonesia

Nama Penulis	Jenny K. Matuankotta	
Judul Tulisan	Hak Pengelolaan Atas Tanah-Tanah Adat Di Maluku	
Kategori	Tesis	
Tahun	2013	
Perguruan Tinggi	Universitas Pattimura	
Uraian	Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian
Isu dan Permasalahan	Eksistensi dan penyelesaian konflik antara masyarakat hukum adat	Kesesuaian antara penerapan hak pengelolaan di atas hak ulayat dengan hukum pertanahan nasional
Metode penelitian	Empiris	Normatif
Hasil dan pembahasan	Eksistensi masyarakat adat masih tetap dipertahankan sebab terbentuk karena sejarah yang panjang dan Politik hukum daerah yang memadai mengatur hak-hak pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berbasis kepentingan masyarakat, sebagai proteksi terhadap sumberdaya alam yang ada di wilayah petuanan, serta upaya-upaya mempertahankan hak-hak tradisional mereka atas sumber daya alam tersebut	Hak pengelolaan di atas hak ulayat sudah sesuai dengan konsepsi hukum pertanahan nasional sebab negara sebagai oraganisasi tertinggi memiliki kewenangan untuk mengatur seluruh wilayah kesatuan republik Inonesia

E. Landasan Teori

1. Teori Keadilan

Keadilan pada dasarnya merupakan rancangan yang tidak mutlak, sehingga pada setiap diri manusia ukuran untuk mencapai keadilan berbeda-beda, setiap individu akan mengatakan dirinya adil tetapi, ukuran atas penegasan itu harus diukur dalam ruang lingkup ketertiban umum sebagai penentu rasa adil. Meskipun keadilan berada pada ruang yang berbeda-beda, tetapi ada ukuran yang menjadi dominan karena kehendak orang banyak atau dalam hal ini ruang lingkup masyarakat dalam suatu wilayah menentukan kualitas ketertiban umum yang diterapkan masyarakat tersebut.¹⁸

Skala Indonesia sebagai suatu negara ukuran keadilan adalah Pancasila, sehingga bangsa Indonesia menempatkan bahwa pelaksanaan kekuasaan negara harus mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari lima sila yang terkandung dalam Pancasila merupakan neraca sebagai tujuan dalam hidup bersama-sama. Keadilan ini merupakan kesadaran manusia terhadap dirinya sendiri, terhadap manusia dengan manusia, dan terhadap manusia dengan masyarakat. Kenyataan akan ikatan antara bangsa dan negara serta kesadaran akan hubungan manusia dengan Tuhan.¹⁹

¹⁸M. Agus Santoso, 2014, *Hukum, Moral, dan Keadilan Sebagai Filsafat Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 85.

¹⁹*Ibid.* hlm. 86

Secara teoritis, Plato menganggap bahwa:

“Keadilan merupakan ruang yang berada diluar kemampuan manusia biasa dan sumber ketidakadilan merupakan hasil perubahan dalam masyarakat, sehingga dalam perjalanan hidupnya menetapkan secara sederhana sumber keadilan sesuai dengan kelas yang dalam hal ini perbedaan kelas antara negara sebagai penguasa dan individu sebagai pihak yang diperintah, sehingga secara sederhana individu dituntut untuk melayani negara.”²⁰

Aristoteles membedakan ukuran hak dalam keadilan, persamaan hak harus dimuat dalam suatu wadah, sehingga keadilan itu merupakan atas nama semua orang dalam suatu negara. Meskipun ada persamaan hak, tetapi Aristoteles juga memberikan bagian hak sebagai keadilan sesuai dengan kualitas individu baik secara kemampuan maupun prestasi yang dicapai. Secara sederhana, Aristoteles membagi dua bentuk keadilan dalam ukuran hak yaitu keadilan *distributief* yang merupakan keadilan yang diberikan individu sesuai dengan kualitas prestasinya, dan keadilan *commutatief* adalah keadilan terhadap hak yang diberikan sama rata tanpa perbedaan ukuran kualitas prestasi secara umum disebut dengan keadilan bagi setiap orang yang sama banyaknya.²¹

Menurut John Rawls keadilan merupakan sumber dari prinsip kebijakan secara rasional, sehingga untuk mencapai hasil keadilan maka harus mencapai kesejahteraan secara kelompok atau masyarakat, rasional menuntut keinginannya sesuai dengan apa yang berguna, sehingga dapat menghasilkan keuntungan bersih dari dari kepuasan manusia dalam

²⁰Suteki dan Galang Taufani, 2020, *Metode Penelitian Hukum, Filsafat, Teori, dan Praktek*, Depok: Raja Grafindo Persaba, hlm. 98-99.

²¹Carl Joachim Friederich, 2010, *Filsafat Hukum, Prespektif Historis*, Bandung: Nuansa Media, hlm. 25.

masyarakat.²² Teori ini digunakan untuk melihat bahwa pemberlakuan hak pengelolaan di atas hak ulayat perlu mempertimbangkan aspek keadilan bagi masyarakat hukum adat selaku pemilik tanah ulayat.

2. Teori Perlindungan

Perlindungan hukum adalah upaya dari penegak hukum untuk memberikan rasa aman terhadap fisik atau pikiran bagi seseorang dari pihak manapun, sehingga hak asasi manusia ada dasar yang baku. Perlindungan hukum dapat dapat merupakan upaya menjaga harkat dan martabat sesuai dengan hak asasi manusia, sehingga pemenuhan hak akan lebih terjamin sebagai dasar mencegah upaya pelanggaran hak asasi manusia.²³

Sajipto Raharjo secara tegas menyatakan bahwa “perlindungan hukum adalah pengayoman terhadap hak asasi manusia, sehingga penegakan hukum dilakukan terhadap yang melakukan pelanggaran, serta masyarakat secara nyata menikmati hak yang diberikan hukum”.²⁴

Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subjek-subjek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:²⁵

²²John Rawls, 2011, *A Theory Of Justice, Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 103.

²³Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 25.

²⁴Sajipto Raharjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 53.

²⁵Hana Pertiwi Hambali Madjid, 2020, *Surat Pelepasan Hak Atas Tanah Adat Sebagai Dasar untuk Pendaftaran Tanah di Kabupaten Merauke Provinsi Papua*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm. 57-58.

- a. Perlindungan hukum preventif yaitu perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran.
- b. Perlindungan hukum represif yaitu perlindungan hukum akhir berupa sanksi denda, penjara, dan hukum tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau dilakukan suatu pelanggaran.

Perlindungan hukum merupakan upaya sebagaimana proses hukum bekerja sesuai dengan fungsinya dan mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Perlindungan hukum merupakan upaya preventif dan represif baik dalam bentuk yang tertulis maupun lisan untuk mencapai penegakan hukum yang merupakan tujuan awal dari manusia terhadap dibentuknya aturan. Hukum adalah kesepakatan untuk mengendalikan perilaku sosial, sehingga ada keseimbangan perilaku antara individu sebagai makhluk sosial. Perlindungan hukum bagi masyarakat hukum yang melakukan kerjasama untuk memanfaatkan tanahnya menjadi hal yang sangat penting sebab tanah hak ulayat merupakan hal yang paling rentan.

Objek perlindungan hukum mencakup seluruh masyarakat adat beserta hak ulayatnya. Sebab yang paling merasakan dampak dari kurangnya perlindungan hukum adalah masyarakat hukum adat sebagai pemilik tanah yang akan dikerjasamakan dengan pihak lain. Sehingga,

dibutuhkan perlindungan hukum yang sepenuhnya melindungi hak-hak masyarakat hukum adat.

3. Teori Kepastian

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.²⁶ Pentingnya kepastian hukum sesuai dengan yang diatur dalam ketentuan Pasal 28 D Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 perubahan ketiga bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”.

Prinsip kepastian hukum secara jelas telah diamanatkan oleh konstitusi dan wajib hukumnya untuk diterapkan pada setiap perumusan peraturan perundang-undangan. Dalam paradigma positivisme, kepastian hukum harus selalu dijunjung apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu harus dipenuhi.

Menurut Apeldoorn, hukum harus dibentuk dalam bentuk yang nyata, sehingga bagi siapapun pihak yang ingin menuntut haknya dengan siapapun akan memiliki pemahaman tentang cara pemenuhan haknya secara hukum, selain itu dengan adanya kepastian hukum dapat menjadi dasar perlindungan bagi pihak yang merasa jadi korban kesewenangan

²⁶L. J. Van Apeldoorn, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXX, Jakarta: Pradaya Paramita, hlm. 11.

hakim, dan begitupun sebaliknya jika ada pihak yang merugikan orang lain maka hakim mempunyai alasan yang kuat untuk penegakan hukum.²⁷

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukannya. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa sanksi yang akan diterima jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan diadapan hukum tanpa diskriminasi. Kepastian hukum merupakan hal yang paling diperlukan bagi pemilik hak ulayat ditengah maraknya perampasan lahan masyarakat adat, apalagi jika tanah hak ulayat tersebut dikerjasamakan kepada pihak ketiga agar tetap menjamin bahwa tanah mereka tetap menjadi kepemilikan mereka.

F. Kerangka Pikir

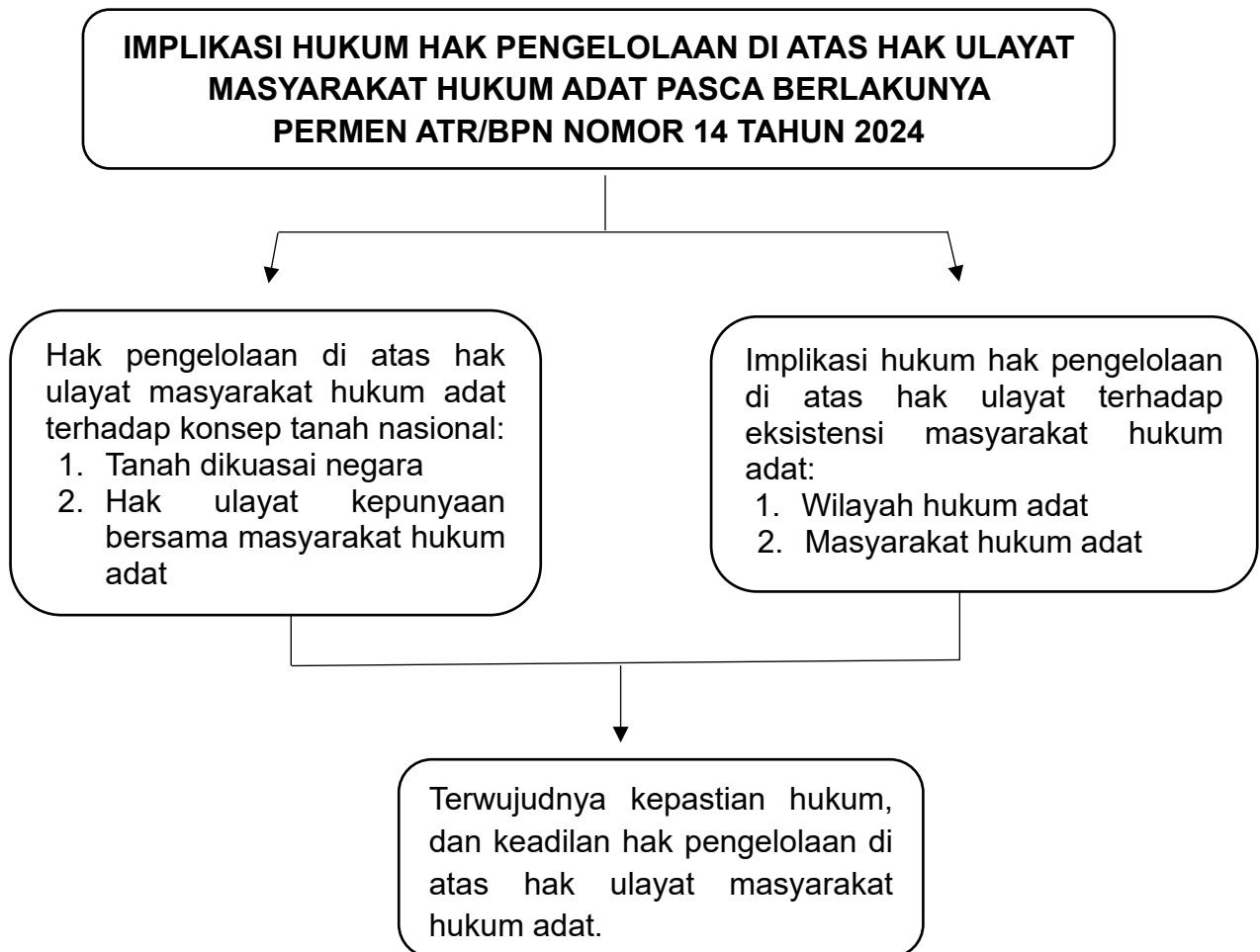
Hak pengelolaan adalah hak yang diberikan oleh negara untuk menguasai tanah yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang hak pengelolaan. Hak pengelolaan merupakan hak menguasai negara atas tanah yang dikuasai, sehingga penerapan hak pengelolaan harus di atas tanah yang dikuasai oleh negara.

²⁷Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum, Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Bandung: Revka Aditama, hlm. 82.

Hak ulayat adalah kepunyaan bersama masyarakat hukum adat yang memberikan kewenangan kepada masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah dalam suatu wilayah tertentu. Hal ini memungkinkan masyarakat hukum adat untuk mengambil dan memanfaatkan tanah untuk kepentingan anggota masyarakatnya. Masyarakat hukum adat memiliki kewenangan untuk mengelola peruntukan hak ulayat. Sehingga, terjadi benturan norma pengaturan antara UUPA yang mengatur terkait hak menguasai negara, sedangkan dalam pengaturan UU Cipta Kerja terkait hak menguasai negara dan hak ulayat yang secara delegatif diatur lebih lanjut dalam aturan penjelasan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Pada permasalahan pertama dalam penelitian ini, mengkaji terkait dengan pengelolaan tanah hak ulayat terhadap konsep tanah nasional dengan dua ruang lingkup pengkajian/penelitian yaitu, hak menguasai negara dan kepunyaan bersama masyarakat hukum adat. Sedangkan pengkajian kedua, adalah implikasi hukum hak pengelolaan di atas hak ulayat terhadap eksistensi masyarakat hukum adat pada ruang lingkup wilayah hukum adat dan masyarakat hukum adat. Kekosongan norma pengaturan baik dalam UU Cipta Kerja maupun UUPA adalah ketidakadaan pengaturan tentang hak pengelolaan secara terukur, sehingga menjadi fokus kajian dari peneliti. Kesesuaian norma pengelolaan tanah negara dan hak ulayat terhadap pengaturan dengan eksistensi masyarakat hukum adat pada

aspek wilayah dan masyarakat hukum adat, maka pada penelitian ini akan menemukan kepastian dan keadilan pengelolaan tanah.



BAB II

METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder, penelitian hukum normatif dapat disebut juga penelitian hukum kepustakaan.²⁸

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, “Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada”.²⁹

Berdasarkan rumusan masalah yang akan diteliti, maka metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memberikan sudut pandang analisis penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau bahkan dilihat dari nilai-nilai yang

²⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2021, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 13.

²⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.* hlm. 13.

terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan.

B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum pada umumnya melibatkan kegiatan menganalisis fakta, mengidentifikasi isu yang relevan dan menemukan bahan-bahan yang bersifat autoritatif untuk mendukung pendapatnya.³⁰ Oleh karena itu, bahan hukum adalah bagian terpenting dalam penelitian hukum agar dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang sedang diteliti. Berdasarkan hal tersebut, jenis sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

Dalam memperoleh bahan hukum primer, peneliti mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan isu hukum yang sedang diteliti. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

1. UUD NRI 1945
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Tanah Negara.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

³⁰Dyah Ochtorina susanti dan A'an Efendi, 2018, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 2.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.
6. Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tatacara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
7. Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
8. Peraturan Menteri Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
9. Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

Sementara itu, dalam memperoleh bahan hukum sekunder peneliti mencari referensi dan pendapat-pendapat mengenai isu hukum yang sedang diteliti melalui buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, dan artikel-artikel hukum.

C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka.³¹ Peneliti mengumpulkan bahan hukum primer dan sekunder yang berhubungan

³¹Anonim, 2017, "*Teknik Pengumpulan Bahan Hukum Pengelolahan dan Analisis Bahan Hukum*". <https://text-id.123dok.com>. dikunjungi tanggal 26 September 2024.

dengan isu hukum yang sedang dihadapi dan masih relevan untuk dijadikan referensi bahan hukum dalam penelitian ini. Selanjutnya, bahan-bahan hukum yang telah diperoleh kemudian dianalisis dan disusun untuk menjawab permasalahan pada penelitian ini.

D. Analisis Bahan Hukum

Melakukan analisis bahan hukum bertujuan untuk menemukan jawaban atas permasalahan isu hukum yang sedang diteliti. Dalam hal ini, bahan hukum yang telah diperoleh dan digunakan sebagai rujukan untuk menganalisis perspektif hingga ditemukannya jawaban atas masalah tersebut dengan menerapkan hukum yang sesuai dengan fakta-fakta yang telah ditemukan oleh peneliti.