

DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penulisan	7
1.4 Kegunaan Penelitian	7
1.4.1 Kegunaan Teoritis.....	7
1.4.2 Kegunaan Praktis.....	8
1.5 Keaslian Penelitian	9
1.6 Metode Penelitian	12

1.6.1 Jenis Penelitian	12
1.6.2 Pendekatan Penelitian.....	12
1.6.3 Sumber Bahan Hukum.....	12
1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	13
1.6.5 Analisis Bahan Hukum	13
BAB II RUANG LINGKUP MASYARAKAT HUKUM ADAT, HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN PENGAKUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT.....	15
2.1 Ruang Lingkup Masyarakat Hukum Adat.....	15
2.1.1 Pengertian dan Konsep Masyarakat Hukum Adat	15
2.1.2 Macam-macam Masyarakat Hukum Adat	17
2.2 Hak Masyarakat Hukum Adat	21
2.2.1 Macam-macam Hak Masyarakat Hukum.....	21
2.2.2 Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat	23
2.3 Pengakuan dan Perlindungan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat	27
2.3.1 Konsep Pengakuan dan Penetapan Masyarakat Hukum Adat	28
2.3.2 Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat	30
BAB III KARASTERISTIK SIFAT DEKLARATIF PENETAPAN DAN PENATAUSAHAAN TANAH ULAYAT KESATUAN MASYARAKAT HUKUM ADAT.....	34
3.1 Sifat Deklaratif Penetapan Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	34
3.1.1 Penetapan Keberadaan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Permen ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 Dengan Peraturan Daerah Berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945	34
3.1.2 Sifat Deklaratif Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat Dalam Peraturan Perundang-undangan Sektoral	44
3.2 Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	49

3.2.1	Pengaturan Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997	50
3.2.2	Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Pelaksanaan Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat	59
BAB IV PENUTUP		66
4.1	Kesimpulan	66
4.2	Saran	67
DAFTAR PUSTAKA		68
LAMPIRAN		73

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Keaslian Penelitian	9
Tabel 2 Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat.....	31
Tabel 3 Perbandingan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat.....	41
Tabel 4 Peraturan Perundang-Undangan Sektorial Yang Mengatur Mengenai Pengakuan Keberadaan Masyarakat Hukum Adat.....	44
Tabel 5 Perbandingan Pendaftaran Tanah dengan Penatausahaan Tanah Ulayat	56

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah memiliki pengertian yuridis sebagai permukaan bumi yang dapat dipakai dan dapat dimanfaatkan. Permukaan bumi atau yang dimaksud tanah ini dapat dimiliki dan dikuasai oleh perseorangan, atau kepemilikannya bersama dengan orang lain maupun badan hukum. Manusia menjadikan tanah sebagai faktor penting dalam keberlangsungan hidup, selain dapat memanfaatkan tanah manusia dapat bertahan hidup dan melaksanakan aktivitas sehari-hari seperti memperoleh bahan pangan, dan menghasilkan pendapatan. Sehingga hubungan antara manusia dengan tanah saling berkaitan, dengan kata lain semua kegiatan manusia menjadikan tanah sebagai sarana yang utama.¹

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk mewujudkan tanah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA) yang berbunyi :

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

¹Nurus Zaman, *Politik Hukum Pengadaan Tanah*, Bandung, PT.Refika Aditama, 2016, hlm.143.

batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi".²

Pemerintah telah mengatur mengenai kepemilikan hak atas tanah yang bisa diberikan oleh pemerintah kepada perseorangan atau kepemilikannya secara bersama-sama dengan orang lain maupun badan hukum, guna dapat menggunakan dan memperoleh manfaat atas tanah sebagai haknya.³ Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 UUPA, yang berbunyi :

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 diatas yang ditetapkan oleh undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam pasal 53 UUPA.*

Guna menjamin kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah pemerintah melakukan pendaftaran tanah berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 1997). Hak ulayat tidak diatur secara jelas dalam UUPA baik kepemilikan hak atas tanah sebagaimana yang tertera dalam Pasal 16 ayat (1) jo Pasal 53 UUPA serta pendaftaran atas kepemilikan hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 19 PP Nomor 24 Tahun 1997. Melainkan hak ulayat disebutkan dalam Pasal 3 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Djambatan, 2008, hlm.18

³Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya, Arkola Surabaya, 2003, hlm.83.

Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari 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.

Hak ulayat yakni hak yang dimiliki masyarakat hukum adat untuk mengatur wilayah, perbuatan hukum serta hubungan hukum atas tanahnya, serta kewajiban untuk masyarakat hukum adat dalam pemeliharaan kawasannya. Hak ulayat terdiri atas tanah perkumpulan yang terletak di kawasan masyarakat hukum adat, baik yang sudah diberikan hak kepada perseorangan ataupun yang belum diberikan hak. Masyarakat hukum adat tidak mengenal adanya tanah *res nullius*, adapun batas wilayah ini pada umumnya tidak bisa ditentukan secara jelas dan pasti.⁴

Hak ulayat selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (Selanjutnya disebut Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019) yang disebut hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat dan pengertian dari hak ulayat ini tertera dalam Pasal 1 yang berbunyi hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat merupakan hak untuk kesatuan masyarakat hukum adat dalam penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan, serta pemeliharaan terhadap kelestarian wilayah adatnya yang pelaksanaannya tetap memperhatikan norma dan hukum adat yang berlaku.

⁴ Budi Harsono, *Op Cit*, hlm. 16

Adapun obyek hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat ini yakni tanah ulayat atau tanah persekutuan hukum adat yang terletak dilingkungan masyarakat hukum adat dan subyek atas hak ini yakni masyarakat hukum adat yang terletak di wilayah tanah persekutuan yang berdasarkan faktanya masih ada. Hak kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan Permen ini memuat konsepsi kepemilikan bersama atau yang disebut komunal.

Diterbitkannya Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 bertujuan untuk mengelola tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat yang sebelumnya telah diatur di dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Kawasan Tertentu (Selanjutnya disebut Permen ATR/BPN Nomor 10 Tahun 2016), yang pada akhirnya Peraturan Menteri ini telah di cabut dan digantikan oleh Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019.

Pertimbangan negara atas penerbitan Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 untuk memberikan kepastian dalam menerima dan menghormati eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat dengan haknya yang faktanya masih hidup dan berkembang sehingga perlu adanya aturan mengenai penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah ulayat guna mewujudkan tanah sebanyak-banyaknya untuk kesejahteraan rakyat.

Penetapan hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat dilakukan melalui 2 (dua) tahapan yakni penetapan masyarakat hukum adat dan penatausahaan tanah

ulayat. Bahwa dalam penetapan masyarakat hukum adat tersebut harus bersifat deklaratif berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional yang berbunyi “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*”

Terhadap pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat terdapat tiga ketentuan operasional yang mengatur perihal pengakuan keberadaan dan hak masyarakat hukum adat yaitu :

- a. UUD NRI Tahun 1945
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Selanjutnya disebut Permendagri Nomor 52 Tahun 2014).
- c. Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019.⁵

Ketiga ketentuan perundang-undangan ini menghendaki eksistensi atas masyarakat hukum adat dengan haknya. Sehingga penetapan masyarakat hukum adat ini harus bersifat deklaratif dimana penetapan hanya mengukuhkan hak yang telah ada yang sudah melekat pada masyarakat hukum adatnya.

⁵ Yance Arizona, *Memahami Masyarakat Adat Pendekatan Evolusionis Versus Pluralis*, Agustus 2016, hlm.10 <http://www.yancearizona.files.wordpress.com/memahami-masyarakat-hukum-adat-pendekatan-evolusionis-versus-pluralis.pdf>

Penetapan masyarakat hukum adat dalam Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 dilakukan berdasarkan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 sebagai dasar penetapan masyarakat hukum adat. Dalam kedua aturan ini terdapat beberapa kriteria, persyaratan dan beberapa tahapan bagi masyarakat hukum adat untuk mendapat pengakuan atas keberadaannya, ketika penetapan masyarakat hukum adat harus memenuhi persyaratan dan melalui beberapa prosedur untuk dapat ditetapkan pengakuannya. Maka terdapat persoalan lain dimana ada kewajiban bagi masyarakat hukum adat untuk melakukan penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat. untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanahnya, kegiatan penatausahaan tanah ulayat ini merupakan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan setempat. Sehingga pelaksanaan penatausahaan tanah ulayat dilakukan berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Mengingat hierarki perundang-undangan dan asas *lex superior derogat legi inferior* yakni peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tetap harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan kata lain tidak boleh berlawanan dengan undang-undang di atasnya. Sehingga dalam pelaksanaan Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 menimbulkan *conflict of norm*.

1.2 Rumusan Masalah

Memperhatikan uraian latar belakang, adapun rumusan masalah dari penelitian ini ialah :

- 1.2.1 Bagaimanakah karakteristik sifat deklaratif pengakuan masyarakat hukum adat dalam Permen TR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 dengan Peraturan Daerah berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945?
- 1.2.2 Bagaimanakah kekuatan mengikat keputusan kepala daerah dan keputusan badan pertanahan nasional terhadap hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat?

1.3 Tujuan Penulisan

- 1.3.1 Menganalisis dan mendiskripsikan karesteristik sifat pengakuan masyarakat hukum adat yang diatur dalam Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 dengan peraturan daerah berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945.
- 1.3.2 Menganalisis dan mendiskripsikan kekuatan hukum mengikat keputusan kepala daerah dan keputusan badan pertanahan nasional terhadap hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat dalam Permen ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

- a. Penelitian bisa membantu menyampaikan gagasan baru dalam pemahaman ilmu hukum terutama hukum agraria pada khususnya mengenai hak ulayat bagi kesatuan masyarakat hukum adat untuk

dapat diberikan kewenangan dalam penguasaan, pengelolaan, dan pemanfaatan serta pemeliharaan terhadap kelestarian wilayah adatnya guna mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

- b. Menambah pemahaman mengenai penataan, penggunaan dan kepemilikan tanah yang diatur dalam UUPA.

1.4.2 Kegunaan Praktis

- a. Penelitian bisa membantu menyampaikan penjelasan dan pengaruh baik terhadap Badan Pertanahan Nasional dalam meningkatkan pelaksanaan program pembaharuan agraria nasional.
- b. Menemukan dan memberikan pemikiran dan wawasan mengenai pelaksanaan penetapan hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat.

1.5 Keaslian Penelitian

Dalam rangka melakukan penelitian, penulis telah menelusuri berbagai hasil penelitian sebelumnya, agar penelitian yang dilakukan menunjukkan keorisinalitasan. Penelusuran hasil penelitian lebih mengarah pada penelitian yang hampir sama dengan penelitian yang penulis lakukan. Selain itu juga untuk mengetahui perbedaan prinsip pada hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis lain. Adapun hasil penelusuran penulis di beberapa kepustakaan yang dilakukan penulis lain adalah :

Tabel 1 Keaslian Penelitian

No	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Pembeda
1	Ni Ketut Ardani SKRIPSI	Kepastian Hukum Hak Komunal Ditinjau Dari Pasal 16 Ayat (1) h Undang- undang Nomor 5 Tahun 1960.	Penelitian ini menitikberatkan pada 2 permasalahan yaitu 1. Bagaimanakah kepastian hukum hak komunal ditinjau dari Pasal 16 ayat (1) h UUPA? 2. Apakah sertifikat hak komunal atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum yang sama dengan sertifikat hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16	Ni ketut di penelitiannya membahas tentang bagaimana pengaturan kepastian hukum atas hak komunal apabila dikaji dari pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA dan sertifikat hak komunal sebagai jaminan kepastian hukum sebagaimana yang diatur dalam pasal 16 UUPA, Sam Budihermawan di penelitiannya lebih menitikberatkan pada status hak ulayat dan akibat hukum setelah diberlakukannya Permen ATR/BPN Nomor 10 Tahun

			UUPA?	2016, sedangkan Soraya Felisia dalam penelitiannya membahas mengenai kedudukan hak ulayat atas tanah dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Penulisan penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu karna dalam penelitian ini membahas apakah penetapan hak ulayat kesatuan masyarakat hukum adat dalam Peraturan Menteri ATR/ BPN Nomor 18 Tahun 2019 bersifat deklaratif berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 serta bagaimana pengaturan mengenai
2	Sam Budihermawan TESIS	Status Hak Ulayat Sejak Berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016.	Penelitian ini menitikberatkan pada 2 permasalahan yaitu : 1. Ratio legis berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. 2. Akibat Hukum berlakunya Peraturan Menteri ATR/BPN tentang Tata	

			Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu terhadap Hukum hak ulayat.	penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997.
3	Soraya Felisia SKRIPSI	Kedudukan Hak Ulayat Atas Tanah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.	Penelitian ini menitikberatkan pada 1 permasalahan yaitu : 1. Bagaimanakah kedudukan hak ulayat atas tanah setelah berlakunya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014	

(sumber : Diolah oleh peneliti dalam

https://www.researchgate.net/publication/323699391_kepastian_hukum_hak_komunal_ditinjau_dari_pasal_16_ayat_1_h_undang-undang_nomor_5_tahun_1960 <http://repository.unair.ac.id/60385/>, https://www.researchgate.net/publication/337902056_kedudukan_hak_ulyat_setelah_berlakunya_peraturan_menteri_tentang_hak_komunal_atas_tanah situs web jejaring sosial pencarian makalah penelitian, diunduh pada tanggal 19 oktober 2019)

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian normatif adalah jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini, dengan mengkaji norma hukum, teori hukum serta pendapat para ahli sebagai data sekunder.⁶

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) sebagai pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud merupakan peraturan tertulis yang berisikan aturan yang mengikat sehingga pengertian kata *Statute* adalah legislasi dan regulasi. Pendekatan Perundang-undangan yang mengkaji dan menelaah legislasi dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum.⁷

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang dipakai pada penelitian ini yaitu :

- 1) Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

⁶ Yudi Widagdo Harimurti pada kuliah Metode Penulisan dan Penelitian Hukum. Program Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura. Tanggal 03 September 2018.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Kharisma Putra Utama, 2016, hlm.137.

- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah , dan
- 4) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum pendukung untuk pengkayaan sebagai pemantapan materi hukum primer terdiri dari literatur-literatur, media cetak yang bersangkutan dengan obyek permasalahan yang sedang diamati.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum pendukung sebagai penunjang materi hukum lainnya berupa kamus bahasa, kamus hukum, dan lain-lain.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan Bahan Hukum Sekunder dikarenakan data yang dikumpulkan diperoleh dari kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil penelitian seperti jurnal, makalah, pendapat ahli yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini selanjutnya dilakukan pengkajian sebagai satu kesatuan yang utuh.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini analisis bahan hukum yang digunakan yaitu Yuridis kualitatif yakni pengkajian data dengan mendalami dan

menyusun data yang sudah diperoleh secara sistematis dan mengambil kesimpulan dari apa yang telah disusun dalam penelitian ini.