

## KAJIAN YURIDIS PENGAMBILALIHAN TANAH ADAT DALAM PEMANFAATAN TERHADAP PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM<sup>1</sup>

Oleh :

Elshady Jesifine Rumengan<sup>2</sup>

Roy Ronny Lembong<sup>3</sup>

Doortje Durin Turangan<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengakuan keberadaan hak milik adat atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria dan untuk mengetahui probelematika upaya pengambilalihan tanah adat dalam pemanfaatan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Metode yang digunakan adalah yuridis empiris, dengan kesimpulan yaitu: 1. Pengakuan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat untuk mengatur dan mengurus diri sendiri diatur di dalam peraturan perundangundangan, pengakuan hak masyarakat hukum adat dalam konteks ini bersifat konstitusional sebagaimana dikemukakan di dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945". 2. Tanah adat merupakan tanah yang mengandung hak ulayat sebagai hak persekutuan bersama masyarakat adat dalam wilayah tersebut, yang didapatkan secara turun temurun secara berkesinambungan oleh anak cucu dari masyarakat adat. Akan tetapi bila ada suatu kepentingan umum yang membutuhkan tanah tersebut maka pemerintah bisa melakukan pembebasan untuk dijadikan lokasi pembangunan fasilitas umum, namun pemerintah harus mengikuti prosedur-prosedur pembebasan tanah yang telah termuat dalam Undang-undang No 2 tahun 2012 serta peraturan pelaksana UU No 19 tahun 2021 yang didalamnya telah dijelaskan tahapan pembebasan tanah serta pemberian ganti kerugian bagi pihak-pihak yang terkena dampak pembebasan tanah guna kepentingan umum tersebut. Sebagai perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci : *tanah adat, kepentingan umum*

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Aset desa dalam hal ini adalah tanah desa yang dikuasai oleh pemerintah desa sebagai salah satu pendapatan asli desa.<sup>5</sup> Tanah desa dalam hal ini meliputi tanah kas desa dan tanah bengkok. Pengelolaan tanah desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa. Tanah desa yang merupakan salah satu kekayaan desa perlu dikelola dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa dan pengelolaan aset desa diharapkan dapat menumbuhkan kreativitas masyarakat dan mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dengan memanfaatkan aset desa dan potensi yang tersedia, merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat di Indonesia selaku pemegang hak atas tanah untuk memperoleh kepastian dan perlindungan hukum atas haknya.<sup>6</sup> Tanah desa sudah lahir sejak dahulu sebagai tanah hak milik adat yang sekarang diakui menjadi tanah Negara, dalam hal ini letter C merupakan buku register pertanahan yang ada di desa atau kampung atas kepemilikan tanah di wilayah tersebut secara turun-temurun. Tanah desa ada yang tercatat dalam letter C desa dan ada yang tidak tercatat. Jika tidak tercatat di letter C maka status tanah tersebut tidak memiliki nomor (kosongan). Jika tanah desa ada sebelum UUPA di undangkan pada tahun 1960, maka dalam hal ini letter C itu terbit, dan tanah desa tersebut dikatakan tanah adat. Namun apabila tanah desa tersebut ada sesudah UUPA maka tanah tersebut merupakan tanah Negara dalam hal ini dibutuhkan karena setiap tanah harus mempunyai Letter C untuk kepentingan administrasi perpajakan. Teori tersebut dipakai oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (ATR BPN) dalam melakukan konversi terhadap tanah pemerintah lebih khususnya tanah desa, namun tidak memungkinkan pula tanah adat merupakan tanah bekas Belanda.

Tanah desa diberikan status hak pakai selama dipergunakan, karena pemerintah desa tergolong sebagai instansi pemerintah, hanya diperbolehkan memiliki status hak pakai dan hak pengelolaan. Setelah amandemen konstitusi pengakuan hak ulayat seperti dinyatakan oleh UUPA kembali dikukuhkan. Pasa 18 B (2) UUD

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101373

<sup>3</sup> Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Pasal 1 Permendagri No. 1 Tahun 2016 Tentang *Pengelolaan Aset Desa*

<sup>6</sup> J.J. Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia. 2010, hlm.2

1945 menyatakan: 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.

Dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18 B ayat (2), dijelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang ada di dalamnya, Pasal 28 I ayat (3) semakin mempertegas tentang pengakuan negara terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional.<sup>7</sup> Berdasarkan hal tersebut maka hukum adat beserta hak-hak yang terkait dengan hukum adat telah mendapatkan tempat yang utama dalam sistem hukum di Indonesia. Pada prinsipnya dengan pengakuan atas hukum adat tentu terkait dengan pengakuan terhadap seluruh eksistensi hak adat yang ada. Problematika yang menyangkut mengenai hak kepemilikan atas tanah bersifat non-mutlak, dalam artian seandainya kepentingan negara maupun kepentingan umum menghendaki dan memperbolehkan, maka hak kepemilikan perorangan maupun badan usaha atas sebidang tanah dapat dicabut dengan syarat pemberian ganti rugi terhadap perorangan maupun badan usaha pemilik tanah tersebut. Dalam hal ini juga berlaku pada tanah adat, yang mana tanah kekuasaan masyarakat adat dapat dicabut apabila ada kesepakatan dan ada kerelaan dari masyarakat adat. Pencabutan tersebut harus dengan jaminan. Jaminan dari pencabutan tanah tersebut adalah ganti rugi dari pemerintah yang akan menggunakan tanah tersebut untuk infrastruktur masyarakat.

Prinsip yang dijelaskan di atas termaktub baik dalam KUHPerdota maupun juga dalam UUPA sebagai berikut; Pertama, Pasal 570 KUHPerdota tentang Hak Milik. Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain. Kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan-ketentuan perundangundangan. Demikian juga dalam Pasal

16 ayat 4 UUPA: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Definisi "kepentingan umum" harus dipatuhi dengan ketat untuk mencegah segala sesuatu digolongkan secara tidak benar. Sehingga segala sesuatu yang tidak baik dalam porsinya tidak digolongkan dalam kepentingan umum, dan hal tersebut jangan sampai memperoleh otoritas dan kekuasaan. Keterbatasan konsep kepentingan publik dapat melahirkan berbagai interpretasi dalam masyarakat dan menimbulkan konflik baru. Oleh karena itu, kepentingan umum harus dipahami dalam arti yang sebenarnya.<sup>8</sup>

Upaya pembebasan tanah adat bagi pembangunan guna kepentingan umum merupakan suatu hal yang sering dan bahkan tak terelakkan dalam pembangunan, baik itu secara nasional maupun domisili daerah.<sup>9</sup> Dalam era pembangunan kini, adanya infrastruktur yang memadai bagi masyarakat dianggap merupakan salah satu faktor yang penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, baik dari sektor ekonomi makro maupun dari sektor ekonomi mikro. Di samping dari faktor sebelumnya, masih berkaitan erat pula dengan tujuan pemerintah negara ataupun daerah dalam meningkatkan kualitas kesejahteraan serta kualitas hidup masyarakat. Teruntuk negara berkembang seperti di Indonesia sendiri, pembangunan infrastruktur dijadikan sebuah agenda yang ditekankan guna mendukung perkembangan pertumbuhan ekonomi nasional serta dalam kancah ekonomi internasional untuk menghadapi persaingan global.<sup>1011</sup> Di sisi lain, upaya pembebasan tanah guna kepentingan umum dipandang sebagai dua sisi mata uang yang menghadirkan pro serta kontra di muka masyarakat. Kerap kali dijumpai, pembebasan tanah dianggap sebagai 'kedok' perampasan tanah, masyarakat menganggap pemerintah telah mengeksklusi tanah mereka, dan melegitimasi ekspansi kapitalisme atas hak tanah

<sup>8</sup> Rofi Wahanisa, "Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada Dan Tiada," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 8, no. 3 (2019), hlm 128

<sup>9</sup> Mochammad Rafi Pravidjayanto et al., "Peran Bank Tanah Dalam Mengatasi Problematika Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum," Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum 4, no. 2 (2023), hlm 99.

<sup>10</sup> Cheryl Michaelia Ongkowiguno, "Pembebasan Hak Atas Tanah" (Jakarta, 2022), hlm

<sup>11</sup> [https://www.researchgate.net/publication/359840369\\_PEMBEBASAN\\_HAK\\_ATAS\\_TANAH](https://www.researchgate.net/publication/359840369_PEMBEBASAN_HAK_ATAS_TANAH)

<sup>7</sup> Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 2006, hlm. 22.

masyarakat itu sendiri. Menengok dari sisi lain hal ini memberikan dampak sosial yang besar, pembangunan infrastruktur dan pembebasan tanah guna kepentingan umum juga dianggap membawa konsekuensi kepada dampak lingkungan yang mana itu juga tidak bisa diabaikan begitu saja.

Permasalahan ini tentu memberikan banyak konsekuensi bagi pemerintah yang kemungkinan sulit untuk diatasi. Hal ini dikarenakan di samping melaksanakan pembangunan, di sisi lain negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi hak-hak masyarakat, termasuk juga hak atas tanah dan akses terhadap sumberdaya tanah tersebut. Dalam masyarakat adat hak atas tanah adat disebut sebagai hak ulayat. Hak ulayat ini merupakan hak untuk menguasai tanah-tanah yang masih merupakan kesatuan daripada hutan-hutan yang terdapat dalam lingkup wilayah adat yang bertujuan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan anggota masyarakat adat baik dalam bidang pertanian, maupun perekonomian demi menunjang terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dalam lingkup wilayah adat tersebut. Dalam permasalahan ini berlakunya hak ulayat haruslah dibatasi. Hal ini disebabkan dikarenakan kepentingan masyarakat hukum adat itu diharuskan tunduk kepada kepentingan yang lebih tinggi, yakni kepentingan nasional dan negara yang berdasar pada persatuan bangsa. Hak ulayat harus diatur sesuai dengan kepentingan yang lebih besar tersebut karena urgensi suatu masyarakat hukum harus tunduk pada berbagai faktor yang lebih luas. Oleh karena itu, sama sekali tidak dapat dibenarkan apabila masyarakat hukum tetap memegang teguh asas dan penerapan hak tradisionalnya dalam ranah ketatanegaraan saat ini seolah-olah terlepas dari masyarakat hukum lain dan bagian dari negara secara keseluruhan. Dalam sebuah nagari, ulayat dipisahkan menjadi dua kategori: ulayat nagari dan ulayat masyarakat. Ulayat nagari atau biasa disebut hutan tinggi adalah kawasan cagar alam dan cagar alam nagari yang menyatu dalam bentuk hutan. Cara ketiga dalam memandang tanah ulayat adalah sebagai cadangan untuk generasi mendatang dalam suatu komunitas yang tidak dapat lagi dialihkan seperti hak individu.

Tanah tersebut merupakan milik bersama masyarakat yang akan dimanfaatkan oleh anak cucunya di kemudian hari sebagai solusi permasalahan ekonomi sesuai dengan perkembangan zaman. Konstelasi hukum pertanahan Indonesia tampak menempatkan tanah ulayat dan tanah ulayat pada “wilayah abu-abu”. Keberadaannya diakui oleh undang-undang, namun dalam pelaksanaannya pengakuan hak-

haknya belum pernah diatur secara tegas, sehingga sering menimbulkan kontradiksi normatif antara hukum negara dan hukum adat. Negara menawarkan pengakuan *de jure*, dimana subjek dan objek hak atas tanah dapat diidentifikasi dengan jelas. Menurut teori hukum pertanahan nasional, yang diartikulasikan melalui operasi pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Dari sudut yang berbeda, sangat menantang untuk mengidentifikasi subjek dan objek tanah adat secara aktual. Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, masyarakat dituntut untuk secara aktif mengajukan hak milik mereka dan memberikan dokumentasi kepemilikan yang dapat diterima. Tidak diragukan lagi bahwa ada hak tanah adat yang tidak terdaftar. Di beberapa tempat, tanah dikenakan pajak *Verponding* Indonesia, *landrente*, atau pajak tanah atas nama pemilik tanah, yang dikenal dengan beberapa nama, antara lain *girik*, *kohir*, *kekitir*, *pipil*, dan sebagainya, sebagai pengukuhan pembayaran. Di dunia nyata, bukti pembayaran pajak tanah diambil sebagai bukti kepemilikan tanah. Data alat transaksi dapat digunakan sebagai indikator yang dapat diandalkan tentang status tanah sebagai tanah pribadi adat. Oleh karena itu disyaratkan pemilik pajak yang dikandung biasanya demikian. Untuk tujuan pengukuran dan pemetaan, batas tetap yang menentukan batas penguasaan dan kepemilikan tanah juga diperlukan untuk pendaftaran hak atas tanah. Mengingat bahwa sebagian besar tanah adat di Indonesia tidak dipetakan secara tegas dan seringkali sulit untuk menentukan batas pasti tanah adat. Hal ini sangat menantang untuk diterapkan dalam konteks tanah adat tersebut.

Tantangan untuk “menerjemahkan” hukum adat tentang penguasaan dan kepemilikan tanah adat ke dalam sistem hukum nasional juga dapat menjadi masalah dengan tanah adat. Seperti diketahui, Indonesia memiliki sistem hukum adat yang sangat beragam, yang meliputi bagaimana tanah ulayat dikelola dan siapa pemiliknya. Masyarakat hukum adat diperbolehkan menggunakan dan memanfaatkan tanah ulayat/ulayat di berbagai lokasi, baik yang digunakan sebagai tempat tinggal maupun sebagai sumber penghasilan.

Keberadaan tanah adat sendiri mendapat pengakuan oleh undang-undang. Hal tersebut tercantum pada “pasal 3 undang-undang nomor 5 tahun 1960” terkait dengan pokok agraria, pada ayat 1 dan 2 yang di dalamnya menyatakan tentang pelaksanaan serta pengambilan manfaat dari tanah ulayat oleh masyarakat adat atas bidang tanah tersebut. Hal

ini menjadi acuan bagi masyarakat adat untuk menjadikan tanah adat sebagai sumber penghasilan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka. Tanah adat ialah tanah yang diperoleh masyarakat adat melalui proses pewarisan oleh para leluhur masyarakat adat di wilayah tersebut dari generasi ke generasi secara berkesinambungan.<sup>12</sup> Tanah adat juga bukan merupakan tanah milik perseorangan. Hal tersebut dikarenakan tanah adat memiliki sifat komunalistik, yaitu tanah yang di dalamnya terdapat hak seluruh anggota dari kelompok masyarakat adat yang ada dalam wilayah tersebut atas bidang tanah adat yang ada.<sup>13</sup> Meski demikian dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada pasal 2 ayat 1 menyatakan bahwasanya bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kesemuanya itu dikuasai oleh negara sebagai bentuk kekuasaan tertinggi. Negara memiliki hak untuk menjadikan tanah adat yang ada sebagai lokasi pembangunan fasilitas umum, namun demikian negara juga harus mengadakan kesepakatan serta memberi ganti rugi terhadap masyarakat adat yang menduduki tanah ulayat tersebut. Undang-undang nomor 2 tahun 2012 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum memuat langkah-langkah yang perlu diperhatikan pemerintah dalam melakukan pembebasan tanah, baik itu tanah milik perseorangan ataupun tanah adat. Permasalahan tanah merupakan permasalahan yang sangat mudah untuk menimbulkan konflik dalam tataran kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>14</sup> Karena itu, pembebasan tanah harus disesuaikan dengan undang-undang yang ada agar tercipta keamanan serta kenyamanan dalam masyarakat. Pencabutan hak atas tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum termasuk pembangunan berbagai fasilitas umum harus dilakukan dengan persetujuan atau kesepakatan bersama antara pemilik tanah dan pemerintah, yaitu dengan

melakukan transaksi jual beli yang sah sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.<sup>15</sup>

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengakuan keberadaan hak milik adat atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Agraria?
2. Bagaimana probelematika upaya pengambilalihan tanah adat dalam pemanfaatan bagi pembangunan untuk kepentingan umum?

## C. Metode Penelitian

metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris.

## HASIL PEMBAHASAN

### A. Pengakuan Terhadap Adanya Tanah Adat Dalam Hukum Nasional Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

Masyarakat hukum adat merupakan entitas antropologis yang tumbuh secara alamiah dan terdiri dari berbagai komunitas primordial berukuran kecil yang warganya mempunyai hubungan darah satu sama lain. Kata kunci untuk memahami masyarakat hukum adat adalah kekeluargaan dan kebersamaan, sedangkan imperium dan negara nasional adalah identitas-identitas politik dirancang untuk menguasai seluruh penduduk suatu daerah yang mempunyai sumber daya alam.<sup>16</sup> Tanah Pasini sebagai hak ulayat perorangan pada masyarakat Minahasa seharusnya kedudukannya sama dengan Sertifikat Hak Milik SHM dalam UUPA walaupun belum didaftarkan. Hak ulayat itu telah ditingkatkan dan menjelma menjadi hak bangsa dan/atau negara serta hak ulayat yang masih ada pada masyarakat adat dan diakui keberadaannya adalah hak ulayat sebagai hubungan hukum dan sepanjang menurut kenyataannya masih ada masyarakat hukum adat dan keberadaannya, tetapi pelaksanaan hak masyarakat adat harus sesuai dengan kepentingan negara.<sup>17</sup> Dalam lingkup hak bangsa warga negara juga mempunyai hak bersama dalam menguasai dan menggunakan tanah bersama secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 UUD

<sup>12</sup> Nunuk Sulisrudatin, "Keberadaan Hukum Tanah Adat Dalam Implementasi Hukum Agraria," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 4, no. 2 (2014): 29, <https://doi.org/10.35968/jh.v4i2.96>.

<sup>13</sup> I Made Suwitra, "Larangan Pengasingan Tanah Dalam Hukum Adat Perspektif Hukum Agraria Nasional," *Yustika* 14, no. 1 (2011), hlm 41.

<sup>14</sup> Aldys Rismelin Alrasyid and Fatma Ulfatun Najicha, "Hak Akses Publik Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah," *Al-Qisthas: Jurnal Hukum Dan Politik* 12, no. 2 (2021): 2, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.37035/alqisthas.v12i2.>, hlm 143.

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.*: Grafika Bumi Aksara., Jakarta, 2020, hlm 111–16.

<sup>16</sup> Alrasyid, Aldys Rismelin, and Fatma Ulfatun Najicha. "Hak Akses Publik Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah." *Al-Qisthas: Jurnal Hukum Dan Politik* 12, no. 2 (2021), hlm.12.

<sup>17</sup> Ismail, Iyas.. *Konsep Hak Garap Atas Tanah.*: Citapustaka Media Perintis. Bandung, 2012, hlm 66

1945. Pasal ini menunjukkan wewenang kepada pemegang hak menggunakan tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Dengan diciptakannya hak bangsa, maka keberadaan hak ulayat suatu masyarakat hukum adat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa kepala alat dan/atau pemangku adat masih melakukan tugas-tugas pengelolaan tanah bersama yang bersumber dari hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai masyarakat Komunal. “Pada prinsipnya memang patut diakui hukum adat adalah merupakan peraturan yang hidup yang meskipun tidak diundangkan oleh penguasa tapi dihormati dan ditaati oleh masyarakat dengan keyakinan bahwa peraturan tersebut berlaku sebagai hukum.”<sup>18</sup> Ter Haar mengatakan, bahwa hak ulayat merupakan sumber hukum adat, melainkan mencerminkan dasar hukum yang tidak dibatasi. Masyarakat adat mempunyai hak atas tanah dinamakan hak ulayat. Hak ulayat adalah hak adat yang lahir tradisi penguasaan lahan secara turun temurun, baik berupa hak individual maupun hak komunal. Pola penguasaan dan pemilikan lahan tidak sama dengan tatanan hukum pertahanan yang formal yuridis berdasarkan sertifikat kepemilikan,<sup>19</sup> sehingga sering terjadi permasalahan penggunaan hukum positif dengan hukum adat dalam pengelolaan tanah adat maupun hutan adat. Sikap pemerintah terhadap keberadaan pengelolaan tanah adat belum mendapatkan hak masyarakat adat, bahkan meninggalkan realita hidup di tengah-tengah masyarakat adat di berbagai pelosok sebagai tuan rumah. Hukum adat adalah merupakan peraturan yang hidup yang meskipun tidak diundangkan oleh penguasa tapi dihormati dan ditaati oleh masyarakat dengan keyakinan bahwa peraturan tersebut berlaku sebagai hukum. Menurut Supomo dalam bukunya berjudul Bab-bab tentang

Hukum Adat menjelaskan bahwa, “fungsi dari pepatah adat itu: berguna sebagai petunjuk tentang adanya sesuatu peraturan hukum adat.”<sup>20</sup> Bukan merupakan sumber hukum adat, melainkan mencerminkan dasar hukum yang tidak dibatasi.

Tanah ulayat bagi masyarakat adat merupakan tanah kepunyaan bersama (communal) sebagai karunia Tuhan yang bersifat religius dari peninggalan nenek moyang kepada kelompok

masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok sepanjang masa sebagai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya, di bawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat.

Pelaksanaan tentang hak ulayat dalam UUPA diatur dalam Pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut, “Pelaksanaan hak ulayat harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan UU dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.” Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan pendaftaran tanah. “Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan Peralihan hak atas tanah dapat berupa beralih dan dialihkan. Hak atas tanah dapat beralih melalui pewarisan dan dialihkan melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan (penyertaan) dalam modal perusahaan, dan lelang.”

Peralihan hak atas tanah wajib didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan maksud untuk mengubah nama pemilik atau pemegang hak atas tanah dari atas nama pemilik atau pemegang hak atas tanah yang lama menjadi atas nama pemilik atau pemegang hak atas tanah yang baru dan menjamin kepastian hukum bagi pemiliknya. Apabila terjadi sengketa terhadap Hak Atas Tanah maka perlu dilakukan penegakan hukum untuk menyelesaikan. Penegakan hukum ini dilakukan sebagai upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku atau hubungan-hubungan hukum dalam hidup berbangsa dan bernegara. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjek, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparat penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana mestinya. peran aparat penegak hukum kemudian menjadi amat penting dalam penyelesaian konflik agraria dan penegakan hukumnya, bagaimana bila aparat hukum tidak memiliki standar kompetensi yang

<sup>18</sup> Noor, Aslan., *Konsep Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. : Mandar Maju. Bandung, 2016., hlm 87

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Soepomo, R., *Bab-bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita. Jakarta, 2017, hlm 95

memadai di bidang pertanahan. Hal ini telah menjadi kritik dari Mawaddah dkk (2022) dalam menyikapi permasalahan sengketa tanah adat yang ada di Indonesia.

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan pada praktik di pengadilan tanah Pasini masih ada yang menggolongkan sebagai tanah yang belum terdaftar atau belum bersertifikat sehingga pembuktiannya lemah (Kasakeyan 2019). Amandemen UUD 1945 Pasal 18 Belum diikuti dengan Peraturan Pelaksananya tentang penggunaan hak Ulayat sebagai bukti kepemilikan tanah dalam penyelesaian sengketa. Dalam penyelesaian sengketa tanah di pengadilan hakim berpegang pada dua system pembuktian yaitu pembuktian melalui undang Undang atau peraturan yang berlaku yang dinamakan pembuktian positif dan pembuktian berdasarkan keyakinan hakim akan fakta persidangan yang dikenal dengan pembuktian negatif.

Tanah Pasini versus tanah bersertifikat SHM, tanah bersertifikat SHM yang lebih kuat karena status tanah Pasini belum terdaftar sedangkan tanah SHM menurut UUPA No 5 Tahun 1960 sudah terdaftar. Dalam aspek ini, Hakim terikat kepada adagium kalau alat-alat bukti tersebut telah dipakai sesuai ketentuan undang-undang, seperti PP No 24 1997.

#### **B. Problematika Dalam Upaya Pembebasan Tanah Adat Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Problematika yang menyangkut mengenai hak kepemilikan atas tanah bersifat non-mutlak, dalam artian seandainya kepentingan negara maupun kepentingan umum menghendaki dan memperbolehkan, maka hak kepemilikan perorangan maupun badan usaha atas sebidang tanah dapat dicabut dengan syarat pemberian ganti rugi terhadap perorangan maupun badan usaha pemilik tanah tersebut. Dalam hal ini juga berlaku pada tanah adat, yang mana tanah kekuasaan masyarakat adat dapat dicabut apabila ada kesepakatan dan ada kerelaan dari masyarakat adat. Pencabutan tersebut harus dengan jaminan. Jaminan dari pencabutan tanah tersebut adalah ganti rugi dari pemerintah yang akan menggunakan tanah tersebut untuk infrastruktur masyarakat. Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.

Definisi "kepentingan umum" harus dipatuhi dengan ketat untuk mencegah segala sesuatu

digolongkan secara tidak benar. Sehingga segala sesuatu yang tidak baik dalam porsinya tidak digolongkan dalam kepentingan umum, dan hal tersebut jangan sampai memperoleh otoritas dan kekuasaan. Keterbatasan konsep kepentingan publik dapat melahirkan berbagai interpretasi dalam masyarakat dan menimbulkan konflik baru. Oleh karena itu, kepentingan umum harus dipahami dalam arti yang sebenarnya.<sup>21</sup> Dalam konstelasi hukum Indonesia, keberadaan masyarakat adat dan tanah adat diakui dalam UUD 1945 Pasal 18 (B) ayat (2) dan ayat (3), yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Selain itu, Pasal 3 UUPA juga menyebutkan tentang penghormatan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Mengenai penetapan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat, negara juga telah mengeluarkan PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada di Kawasan Tertentu, PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada di Kawasan Tertentu. Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan (PTUP), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga telah menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat merupakan salah satu dari pihak yang berhak menerima ganti kerugian (penjelasan Pasal 40).

Undang-Undang tersebut juga menyebutkan bahwa ganti kerugian atas tanah ulayat dapat berupa tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Sumardjono (2008) bahwa selain bentuk-bentuk ganti kerugian dalam ketentuan perundangan, perlu juga dipikirkan bagaimana cara agar masyarakat setempat tidak kehilangan sumber kehidupan/mata pencahariannya sehingga terjamin kelangsungan hidup mereka, bahkan diupayakan kualitas hidup mereka meningkat. Meskipun begitu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tidak secara spesifik membahas mengenai bagaimana mekanisme pengadaan tanah bagi tanah adat ataupun tanah ulayat. Hal ini juga

<sup>21</sup> Rofi Wahanisa, "Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada Dan Tiada," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 8, no. 3 2019, hlm 128

tidak diatur secara lebih eksplisit pada peraturan perundangan turunannya mengenai pengadaan tanah, seperti Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2012, Peraturan 246 Prosiding Seminar Nasional Tanah Adat Tahun 2019 Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2012, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 13 Tahun 2013. Tanah adat dan tanah ulayat memang terkesan berada dalam wilayah “grey area” dalam konstelasi hukum pertanahan Indonesia.

Keberadaannya diakui oleh Undang-Undang, meskipun dalam implementasinya, eksistensi pengakuan haknya tidak pernah secara eksplisit diatur hingga sekarang, dan seringkali memicu konflik normatif antara hukum negara dengan hukum adat (Ismi 2012). Dalam konsepsi hukum pertanahan nasional, pengakuan hak atas tanah diartikulasikan melalui kegiatan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah, yang berarti negara memberikan pengakuan secara *de jure*, dimana subjek dan objek hak atas tanah dapat diidentifikasi dengan jelas. Di sisi lain, dalam pelaksanaannya, sangat sulit untuk menentukan subjek dan objek tanah adat. Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, masyarakat harus secara aktif mengajukan hak atas tanah mereka dengan disertai bukti-bukti penguasaan dan pemilikan yang memadai.

Mochammad Rafi Pravidjayanto,<sup>22</sup> berpendapat bahwa seyogianya dapat dilihat secara arif, terkait dengan kenyataan bahwa dari pengalaman yang ada tidak jarang pengambilalihan tanah berhadapan dengan pemegang hak yang tidak dapat menunjukkan alat bukti kepemilikannya. Tidak dapat dipungkiri bahwa tanah-tanah Hak Milik adat dalam keadaan belum terdaftar. Di daerah-daerah tertentu tanah tersebut dikenai pajak *Verponding* Indonesia, *landrente*, atau pajak bumi atas nama pemilik tanah sebagai bukti pembayarannya disebut dengan berbagai nama seperti *girik*, *kohir*, *kekitir*, *pipil*, dan sebagainya. Dalam praktiknya tanda bukti pembayaran pajak tersebut dianggap sebagai bukti pemilikan tanah. Data dari alat bukti tersebut dapat dipandang sebagai petunjuk kuat tentang status tanahnya sebagai tanah Hak Milik adat, dan wajib pajak yang pada umumnya adalah pemiliknya. Pendaftaran hak atas tanah juga menuntut adanya *fixed boundary* tentang batasbatas penguasaan dan pemilikan tanah yang

pasti untuk keperluan pengukuran dan pemetaan. Dalam konteks tanah adat, hal ini sangat sulit untuk diterapkan, mengingat kebanyakan tanah adat di Indonesia tidak terpetakan secara eksplisit, dan seringkali sulit untuk menentukan batas pasti (*fixed boundary*) dari tanah adat tersebut.<sup>23</sup>

Permasalahan lain yang mungkin timbul dalam tanah adat adalah sulitnya ‘menerjemahkan’ hukum adat atas penguasaan dan pemilikan atas tanah adat ke dalam sistem hukum nasional. Hukum adat di Indonesia sangat beragam, termasuk pula dalam pengaturan penguasaan dan pemilikan atas tanah adat. Di banyak tempat, tanah adat/ulayat berada dalam pengelolaan tetua adat, dan masyarakat adat diperbolehkan untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut, sebagai tempat tinggal maupun sumber mata pencaharian. Dalam hukum adat, tanah-tanah tersebut tetap dikuasai oleh masyarakat adat, meskipun penguasaan dan pemanfaatannya dilakukan oleh individu. Hal ini yang kemudian menimbulkan kerumitan dalam pendaftaran tanah berdasarkan perspektif hukum tanah Indonesia, tentang bagaimana mendeskripsikan subjek dan objek hak atas tanah untuk tanah adat. Lebih jauh lagi, dalam diskusi pertanahan di Indonesia, muncul beberapa pendapat tentang perbedaan antara tanah adat dan tanah ulayat/tanah komunal.

Dalam beberapa diskusi, beberapa pakar menyampaikan bahwa tanah adat dan tanah ulayat memiliki bentuk penguasaan yang berbeda, meskipun hal tersebut tidak dibedakan dalam hukum pertanahan di Indonesia. Beberapa pandangan tersebut menyebutkan bahwa tanah adat merupakan tanah yang dikuasai oleh adat, termasuk di dalamnya adalah tanah marga. Dalam pengertian tersebut, dimungkinkan adanya penguasaan atas nama pribadi/kolektif, karena secara adat tanah tersebut berada dalam penguasaan bersama. Berdasarkan pemahaman ini, maka dimungkinkan pula adanya peralihan hak pemilikan/penguasaan sepanjang hal tersebut disetujui oleh komunitas yang bersangkutan. Sementara itu, dalam pengertian tanah ulayat, hal tersebut didefinisikan sebagai tanah komunal, yang dimiliki oleh komunitas adat dan berada dimana pengaturannya diserahkan oleh tetua adat. Berdasarkan pengertian tersebut, sulit untuk mendefinisikan siapa yang paling berhak atas tanah tersebut, termasuk juga jika suatu saat nanti

<sup>22</sup> Mochammad Rafi Pravidjayanto et al., “Peran Bank Tanah Dalam Mengatasi Problematika Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum,” *Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum* 4, no. 2. 2023, hlm 99.

<sup>23</sup> Cheryl Michaelia Ongkowiguno, “Pembebasan Hak Atas Tanah”. Jakarta, 2022, hlm 3, [https://www.researchgate.net/publication/359840369\\_PEMBEBASAN\\_HAK\\_ATAS\\_TANAH](https://www.researchgate.net/publication/359840369_PEMBEBASAN_HAK_ATAS_TANAH)

terjadi perbuatan hukum atas tanah yang mengandung konsekuensi peralihan hak atas tanah, seperti misalnya ketika dilaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.<sup>24</sup> Banyak kasus sengketa dan konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berakar dari gagalnya pemerintah dalam mengidentifikasi masyarakat adat serta hak-hak mereka atas Prosiding Seminar Nasional Tanah Adat Tahun 2019 tanah adat/ulayat, serta bagaimana menentukan subjek dan objek tanah adat dalam kegiatan pengadaan tanah.

Dari berbagai macam kajian mengenai tanah adat dan pengadaan tanah, kerumitan pengadministrasian tanah adat dan ulayat di Indonesia dalam konteks pengadaan tanah dapat digolongkan menjadi beberapa aspek, di antaranya adalah<sup>25</sup>:

1. Sulitnya mengidentifikasi masyarakat adat serta tanah adat dalam proyek yang melibatkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, termasuk pula dalam mendefinisikan subjek dan objek tanah adat. Hal ini terutama berdampak pada mekanisme pemberian kompensasi ganti kerugian, tentang siapa saja yang berhak menerima ganti kerugian, dan seberapa besar masing-masing pihak memperoleh ganti kerugian.
2. Dalam konteks pengadaan tanah di Indonesia, ganti rugi diberikan kepada pihak yang berhak yang secara fisik memiliki dan menguasai tanah dengan teritori tertentu. Sementara itu, dalam banyak kasus, masyarakat adat di Indonesia bisa saja tidak mendiami suatu tempat secara permanen, bisa saja masyarakat adat tersebut merupakan penduduk nomaden yang tidak mendiami teritori tertentu, dan memperoleh dampak dari kegiatan pengadaan tersebut atas hilangnya akses terhadap sumberdaya alam ataupun tanah yang ada di dalamnya. Dalam hal ini, sulit untuk mendeteksi keberadaan masyarakat adat berdasarkan eksistensi geografis mereka.
3. Terdapat perbedaan definisi mengenai masyarakat adat di Indonesia, yang menyebabkan multi-interpretasi dan inkonsistensi dalam mengidentifikasi dan mendefinisikan masyarakat adat di Indonesia.

Definisi mengenai masyarakat adat dan tanah adat dapat ditemui dalam peraturan perundangan terkait kehutanan, pengelolaan lingkungan, pertambangan, pengelolaan sumberdaya air, penataan ruang dan lain sebagainya, tapi secara eksplisit UU No. 2 Tahun 2012 dan peraturan di bawahnya tidak mendeskripsikan masyarakat adat, ataupun tanah adat/ulayat secara jelas, sehingga memungkinkan timbulnya perbedaan interpretasi.

Untuk mendapatkan tanah atau barang lain yang diperlukan untuk kepentingan umum, pencabutan hak atas tanah hanya digunakan sebagai pilihan terakhir dan hanya jika benar-benar diperlukan. Kepentingan pemilik tanah harus dipertimbangkan saat membatalkan hak istimewa ini. Akibatnya, selain kewenangan pemerintah untuk mencabut hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18, pemilik tanah juga harus diberikan jaminan. Sedangkan ketentuan pencabutan hak atas tanah dalam *Onteigeningsordonantie* (Stbl 1920 Nomor 574 jo. Stbl 1947 Nomor 96) yang dibuat atas dasar hak "eigendom", yaitu hak individu tertinggi menurut hukum barat yang mutlak dan tidak dapat diganggu gugat, telah memberikan perlindungan yang berlebihan terhadap hak-hak individu. Karena harus melewati otoritas legislatif, eksekutif, dan yudikatif, pencabutan keistimewaan berdasarkan *ordonantie* membutuhkan proses yang panjang dan memakan waktu. Hanya ketika dalam keadaan tertentu (dalam keadaan darurat serta guna pembangunan perumahan rakyat) diadakan program yang lebih singkat, yaitu setelah mendapat permintaan dari instansi yang bersangkutan, panitia pengadaan tanah di daerah tersebut mengajukannya kepada Menteri Agraria, yang kemudian mengusulkan kepada Presiden, dan dengan Keputusan Presiden dapat dilakukan pencabutan hak, disertai dengan rekomendasi dari Menteri Kehakiman dan Menteri terkait.

Lembaran Negara Republik Indonesia dan publikasinya harus menerbitkan Keputusan Presiden yang mengatur tentang pembatalan hak atas tanah Berdasarkan UUPA, hukum agraria tidak lagi mengakui hak-hak perorangan yang mutlak dan tidak dapat dicabut, melainkan mengakui bahwa semua hak atas tanah mempunyai tujuan sosial, yang mengharuskan kepentingan pribadi tunduk kepada kepentingan umum. Oleh karena itu, *Onteieningordonantie* tidak berlaku lagi, terutama dalam melaksanakan prakarsa pembangunan negara. Menurut uraian di atas, Presidenlah yang menilai apakah pencabutan

<sup>24</sup> Sukmo Pinuji and Asih Retno Dewi, "Tanah Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum," in *Seminar Nasional: Karakteristik Subjek, Objek, Permasalahan Dan Solusi Tanah Ulayat/Adat Dalam Pembangunan Pertanahan* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2019), hlm 241–60, <https://repository.stpn.ac.id/231/>.

<sup>25</sup> *Ibid*



hak itu untuk kepentingan umum setelah mendengar pendapat pemerintah daerah, menteri agraria, menteri kehakiman, dan menteri terkait lainnya. Presiden menetapkan besaran ganti rugi yang harus diberikan kepada orang yang berhak selain memilih apakah akan mencabut keistimewaan. Kemudian dia dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, dan pengadilan akan memutuskan berapa banyak kompensasi yang harus dibayar. Namun, pencabutan hak itu sendiri tidak dapat digugat di pengadilan atau dicegah untuk diberlakukan. Ini adalah satu-satunya entitas dengan wewenang untuk mempertimbangkan dan memutuskan subjek semacam itu. Karena Pasal 18 UUPA menyatakan bahwa hanya dapat dilakukan untuk kepentingan umum, seringkali hak dicabut untuk kepentingan usaha negara (baik pemerintah pusat maupun daerah). Namun demikian ketentuan undang-undang ini tidak menutup kemungkinan dicabutnya hak pakai hasil sebagai pengecualian untuk keperluan pelaksanaan usaha perseorangan, asalkan usaha itu benarbenar untuk kepentingan umum dan tidak mungkin memperoleh tanah yang diperlukan melalui kesepakatan dengan pemilik. Pasal ini merupakan jaminan hak atas tanah rakyat; hak ini hanya dapat dicabut dalam hubungannya dengan pembayaran ganti rugi yang adil. Hanya kepentingan bangsa, negara, dan kepentingan bersama rakyat yang dapat dicabut, yang harus dilakukan dengan pengesahan undang-undang. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda di Atasnya merupakan penerapan pasal ini. Ordonansi Onteigenning tidak berlaku sejak berlakunya undang-undang ini. Oleh karena itu, selain itu, Pasal 18 UUPA 1960 juncto UU No. 20 Tahun 1961 menjadi dasar pembenaran hukum pencabutan hak milik untuk kepentingan umum. Terlepas dari apakah masyarakat setuju atau tidak setuju, pemerintah dapat mencabut hak milik secara sepihak berdasarkan klausul ini. Pelaksanaannya harus dilakukan dengan cara yang memberikan ganti rugi yang cukup untuk memenuhi rasa keadilan yang dirasakan oleh mereka yang hak atas tanahnya dibatalkan. Hanya pembelian tanah untuk tujuan publik yang sangat dibutuhkan yang memenuhi syarat untuk tindakan sepihak ini. Misalnya, jika terjadi bencana alam, hak atas tanah harus segera dicabut dan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain selain daerah yang terkena bencana. Pencabutan hak atas tanah untuk proyek-proyek umum termasuk pembangunan berbagai fasilitas umum harus dilakukan dengan persetujuan atau kesepakatan bersama antara pemilik tanah dan pemerintah,

yaitu dengan melakukan transaksi jual beli yang sah sehingga tidak ada pihak yang dirugikan.<sup>26</sup>

Dalam Peraturan Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diatur asas-asas dalam pengadaan tanah yaitu, asas kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan, dan keselarasan. Tujuan pengadaan tanah adalah untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum pihak yang berhak. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat.<sup>27</sup> Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam hal ini sebagai pejabat yang bertanggung jawab menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum. Pemerintah sebagai perpanjangan tangan rakyat memiliki wewenang untuk mengatur dan menjamin tersedianya tanah untuk kemudian dari pengadaan tanah tersebut manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh rakyat. Proses pengadaan tanah terkait dengan penetapan lokasi yang akan terkena kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum harus sesuai dengan RT/RW, Rencana Pembangunan Nasional/Daerah, Rencana Strategis, Rencana Kerja setiap Instansi yang memerlukan tanah. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa “Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Sesuai dengan uraian diatas maka dapat dirumuskan bahwa kepentingan umum meliputi diantaranya : kepentingan bangsa, kepentingan negara, kepentingan rakyat bersama dan kepentingan pembangunan. Maria Sumardjono menyatakan bahwa “kepentingan umum selain harus memenuhi “peruntukannya” juga harus dapat dirasakan “kemanfaatannya”.<sup>28</sup> Pemenuhan unsur pemanfaatan tersebut agar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan/atau secara langsung.

Selain itu, juga perlu ditentukan “siapa” yang dapat melaksanakan kegiatan pembangunan

<sup>26</sup> Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Jakarta: Grafika Bumi Aksara, 2020, hlm 111–16

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Maria. S. W. Sumard jono., *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, : Penerbit Buku Kompas., Jakarta, 1996, hlm. 56.

untuk kepentingan umum tersebut. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan dalam konsep kepentingan umum.<sup>29</sup> Dalam hak ulayat yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat juga memiliki kewenangan dan tugas terkait dengan tanah sekitarnya. Namun seringkali ketika proses pengadaan tanah tidak berjalan mulus, dimana salah satunya karena masyarakat hukum adat, yang tidak mau melepaskan, karena ada kontradiksi kompensasi dan dianggap tidak pantas, sehingga tidak menjamin kehidupan yang lebih baik.<sup>30</sup> Ini juga menciptakan banyak masalah dan ketidakpastian dan ketidakadilan terhadap masyarakat adat. Dalam hukum Indonesia, keberadaan masyarakat adat dan tanah adat diakui dalam UUD 1945 Pasal 18 (B) ayat (2) dan ayat (3), yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Selain itu, Pasal 3 UUPA juga menyebutkan tentang penghormatan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat. Mengenai penetapan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat, negara juga telah mengeluarkan PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada di Kawasan Tertentu, PMNA/Ka. BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada di Kawasan Tertentu. Dalam pengadaan tanah untuk pembangunan (PTUP), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juga telah menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat merupakan salah satu dari pihak yang berhak menerima ganti kerugian (penjelasan Pasal 40). UU tersebut juga menyebutkan bahwa ganti kerugian atas tanah ulayat dapat berupa tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat tersebut.

Tanah ulayat dalam hukum adat memiliki kedudukan yang sangat penting. Kedudukan yang penting tersebut disebabkan karena dua hal, yaitu karena sifatnya dan karena faktanya. Penjelasan dari pentingnya tanah ulayat karena sifatnya dikarenakan tanah merupakan satu-satunya wujud

benda kekayaan yang walaupun mengalami keadaan yang berubah-ubah namun sifatnya akan tetap demikian bahkan dalam kondisi tertentu dapat menjadi lebih menguntungkan. Sedangkan tanah ulayat penting karena faktanya berkaitan dengan realita yang menunjukkan bahwa kehadiran tanah ulayat menjadi salah satu pilar dari eksistensi dan perkembangan suatu masyarakat hukum adat.<sup>31</sup> Keberadaan dan pengakuan mengenai hak-hak masyarakat hukum adat di Indonesia diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan peraturan perundangundangan lainnya. Bahwa dalam hal ini keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat telah diterima dalam kerangka hukum yang berlaku di Indonesia. Pengakuan dan keberadaan masyarakat hukum adat serta hak ulayatnya diatur dalam Pasal 18

B ayat (2) yang berbunyi: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat hukum dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Pengakuan keberadaan serta hak-hak masyarakat hukum adat pada kenyataannya dituang dalam pasal tersebut seringkali masih tidak konsisten dan pengaturan mengenai masyarakat hukum adat serta hak ulayatnya sampai sekarang masih tidak jelas dan tidak tegas. Dalam hal ini, pengaturan mengenai keberadaan serta apa saja hak-hak yang dapat dinikmati oleh masyarakat hukum adat terutama dalam pelaksanaan pengadaan belum lah jelas dan tegas.<sup>32</sup> Terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, atau dalam hal ini adalah tanah ulayat sejatinya harus dilandasi dengan itikad baik dan kesepakatan antara dua belah pihak. Pemanfaatan tanah ulayat ini diperbolehkan dilaksanakan oleh Pemerintah, badan hukum, atau perseorangan di luar masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Dalam pembebasan tanah terdapat serangkaian proses yang harus dilakukan oleh pemerintah yang mana hal tersebut termuat dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah No.19 tahun 2021, yang mana didalamnya memuat empat tahapan yaitu: perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Hasan Basri., *Keadilan dan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.*, Jurnal IUS, Vol. 1 No.1., 2013 hlm. 78.

<sup>31</sup> Tolib Setiady., *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, ALFABETA, Bandung, 2018, hlm. 288

<sup>32</sup> Noor, Aslan., *Konsep Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia.* : Mandar Maju. Bandung 2016, hlm 103

Badan pertanahan melakukan meusyawarah bersama para pihak yang terkena dampak pembebasan tanah untuk pembangunan fasilitas umum tersebut, dengan kurun waktu yang telah ditentukan sebagaimana yang telah dimaksudkan dalam “pasal 37 ayat 1 yaitu 30 hari masa aktif kerja sejak penilaian dari penilai disampaikan”. Terkait besaran ganti kerugian yang harus diberikan oleh pemerintah kepada para pihak yang terkena langsung dampak pembebasan tanah, baik itu tanah adat ataupun tanah milik perseorangan. Perihal pemberian ganti rugi dapat langsung diberikan terhadap mereka para pemilik tanah yang terkena langsung dampak pembebasan tanah, dalam rangka guna pembangunan fasilitas umum seperti jalan tol dan lain sebagainya yang bersangkutan dengan kemaslahatan masyarakat luas, seperti yang termuat dalam pasal 40 UU No 2 Tahun 2012. Dari beberapa pasal diatas dapat dijadikan sebagai rujukan dalam hal penyelesaian ganti kerugian terhadap masyarakat adat yang terkena dampak pembebasan tanah guna pembangunan fasilitas umum, sebagai langkah pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera untuk kemajuan pembangunan dalam bernegara yang sifatnya menyekuruh bukan hanya kemajuan pada suatu kelompok masyarakat tertentu sebagai perwujudan dari asas mendahulukan kepentingan umum diatas kepentingan individu ataupun kelompok tertentu. Serta sebagai bentuk perwujudan dari keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang tercantum dalam pembukaan undang-undang dasar 1945. Hal pemberian ganti kerugian juga dimuat dalam pasal UU No 19 tahun 2021.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Hak masyarakat hukum adat merupakan “hak bersifat individu maupun hak yang bersifat komunal, salah satunya di dalam UUPA adalah hak ulayat (wilayah) menunjuk kepada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum adat bersangkutan. Pengakuan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat untuk mengatur dan mengurus diri sendiri diatur di dalam peraturan perundangundangan, pengakuan hak masyarakat hukum adat dalam konteks ini bersifat konstitusional sebagaimana dikemukakan di dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945”.
2. Tanah adat merupakan tanah yang mengandung hak ulayat sebagai hak persekutuan bersama masyarakat adat dalam wilayah tersebut, yang didapatkan secara turun

temurun secara berkesinambungan oleh anak cucu dari masyarakat adat. Akan tetapi bila ada suatu kepentingan umum yang membutuhkan tanah tersebut maka pemerintah bisa melakukan pembebasan untuk dijadikan lokasi pembangunan fasilitas umum, namun pemerintah harus mengikuti prosedur-prosedur pembebasan tanah yang telah termuat dalam Undang-undang No 2 tahun 2012 serta peraturan pelaksana UU No 19 tahun 2021 yang didalamnya telah dijelaskan tahapan pembebasan tanah serta pemberian ganti kerugian bagi pihak-pihak yang terkena dampak pembebasan tanah guna kepentingan umum tersebut. Sebagai perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

### B. Saran

1. Dengan diperkuatnya kedudukan hak ulayat pada masyarakat hukum adat, di harapkan kedepan pemerintah lebih memberikan perhatian terhadap eksistensi hak ulayat di kemudian hari, melalui berbagai kebijakan kebijakan yang strategis bagi pelaksanaan hak ulayat yang sudah diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA.
2. Diharapkan pemerintah melalui produk peraturan perundang-undang kedepannya selalu memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak pemegang hak ulayat masyarakat hukum adat, dan agar kiranya tidak ada permasalahan hukum dikemudian hari.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Di Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan.*: Grafika Bumi Aksara,. Jakarta, 2020.
- , *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaranannya*, Sinar Grafika. Jakarta, 2000.
- Alting Husen, *Dinamika Hukum dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.*,: LaksBang PRESSindo,. Yogyakarta, 2010.
- Arba, M., *Hukum Agraria Indonesia.*: Sinar Grafika. Jakarta, 2015,
- Aslan Noor,. *Konsep Hak Milik atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia.* : Mandar Maju. Bandung 2016.
- Effendie, B., *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan pelaksanaannya.* Banjarmasin: Alumni. 1983.

- H. Aminuddin Salle, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Harsono, B., *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan ketujuh (edisi revisi);: Djambatan. Jakarta, 1999.
- Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta;: Penerbit PT. Bumi Aksara, 1995.
- Iyas Ismail.. *Konsep Hak Garap Atas Tanah*.: Citapustaka Media Perintis. Bandung, 2012.
- Linda Ainur Rohmah, “*Perjuangan Kiai Mas Cholil Untuk Memperoleh Status Tanah Perdikan Dari Pemerintah Kolonial Belanda Di Sidoresmo Surabaya*”: UIN Sunan Ampel. Surabaya, 2018.
- Maria S. W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah Di Indonesia*, UGM Press, Yogyakarta, 2009.
- Bushar Muhammad, *Asas-asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.
- Maria. S. W. Sumardjono,. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, : Penerbit Buku Kompas,. Jakarta, 1996
- ,. *Kebijakan pertanahan*.: Kompas media nusantara,. Jakarta, 2001,
- ,. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*.: Kompas. Jakarta, 2009.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Media Nusantara, Yogyakarta, 2004.
- Purnomo, E., *Pendaftaran Tanah HAK Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, Indepth Publising : Bandarlampung, 2014.
- R. Soepomo,. *Bab-bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita. Jakarta, 2017.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta;: Ghalia Indonesia, 1990
- Salindeho John,. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, 2001
- Salle Aminuddin, H., *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.
- Sarjita, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*, Tugu Jogja, Yogyakarta, 2005.
- Sembiring, J.J., *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia. 2010.
- Setiady Tolib,. *Intisari Hukum Adat Indonesia*, Alfabeta : Bandung, 2009.
- ,. *Intisari Hukum Adat Indonesia dalam Kajian Kepustakaan*, ALFABETA, Bandung, 2018.
- Soepomo, R., *Bab-bab Tentang Hukum Adat*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita. Jakarta, 2017.
- Sunggono, B., *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta;: PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Sukmo Pinuji and Asih Retno Dewi, “*Tanah Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*,” in *Seminar Nasional: Karakteristik Subjek, Objek, Permasalahan Dan Solusi Tanah Ulayat/Adat Dalam Pembangunan Pertanahan* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2019, hlm 241–60, <https://repository.stpn.ac.id/231>.
- Susanto, R., *Hukum Pertanahan (Agraria)*.: Pradnya Paramitha). Jakarta, 2001.
- Sri Warjiyati, *Ilmu Hukum Adat*.: CV Budi Utama,. Yogyakarta, 2020
- Peraturan Perundang-undangan, Kamus, Jurnal, website**
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *Tentang Pokok-Pokok Agraria*.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hak%20ulayat> , diakses pada 20 Agustus 2024.
- Alrasyid, Aldys Rismelin, and Fatma Ulfatun Najicha. “*Hak Akses Publik Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah*.” *Al-Qisthas: Jurnal Hukum Dan Politik* 12, no. 2 (2021),
- Hasan Basri,. *Keadilan dan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jurnal IUS, Vol. 1 No.1,. 2013.
- Mochammad Rafi Pravidjayanto et al., “*Peran Bank Tanah Dalam Mengatasi Problematika Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*,”
- Ma'mal: Jurnal Laboratorium Syariah Dan Hukum 4, no. 2 (2023),
- Rofi Wahanisa, “*Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada Dan Tiada*,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3. 2019
- Sukmo Pinuji and Asih Retno Dewi, “*Tanah Adat Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*,” in *Seminar Nasional: Karakteristik Subjek, Objek, Permasalahan Dan Solusi Tanah Ulayat/Adat Dalam Pembangunan Pertanahan* (Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan

Cheryl Michaelia Ongkowitz, “*Pembebasan Hak Atas Tanah*” (Jakarta, 2022), hlm3, [https://www.researchgate.net/publication/359840369\\_PEMBEBASAN\\_HAK\\_ATAS\\_TANAH](https://www.researchgate.net/publication/359840369_PEMBEBASAN_HAK_ATAS_TANAH).

Diambil pada tanggal 20 Juli 2024. dari <http://irwansyahhukum.blogspot.com/2012/05>

Dikutip dari <http://eprints.uny.ac.id/8538/3/BAB%20%20-%2008401244022.pdf>, tanggal 08 November 2024.

<http://em-mizan.blogspot.co.id/2009/11/hukum-adalahsuatu-peraturannorma.html>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2024.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT