

KAJIAN YURIDIS HAK KEPEMILIKAN TANAH ADAT BERDASARKAN UNDANG- UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK- POKOK AGRARIA¹

Oleh :

Alicia Tirsha Lahengkang²
Wulanmas A. P. G. Frederik³
Cevonie Marietje Ngantung⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan hak kepemilikan tanah adat dalam undang-undang pokok agraria dan untuk mengetahui implementasi undang-undang pokok agraria terhadap hak kepemilikan tanah adat. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Berdasarkan pembahasan pertama yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa, Pengaturan hak kepemilikan adat dalam UUPA diatur dalam Pasal 9, Pasal 20 dan Pasal 22 Penjelasan dari ketiga pasal ini yaitu, Tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara serta undang-undang yang berlaku, Hanya warga Negara Indonesia yang berhak memiliki dan memperoleh hasil dari tanah ulayat dan Bersifat turun-temurun, mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam Peraturan dan Penetapan Pemerintah. 2. Implementasi UUPA terhadap hak kepemilikan tanah adat mencakup pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas kepemilikan tanah ulayat mereka. meski UUPA telah memberikan landasan hukum bagi tanah adat, dalam implementasinya masih banyak kekurangan.

Kata Kunci : *kepemilikan tanah adat*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah sangat dibutuhkan karena dapat bermanfaat bagi pembangunan sarana dan prasarana seperti dibidang ekonomi, dibidang sosial dan masih banyak lagi. Berdasarkan uraian diatas sudah sewajibnya tanah perlu diatur melalui berbagai kebijakan dan peraturan perundungan yang tepat, konsisten dan berkeadilan sehingga bermanfaat bagi seluruh masyarakat.

Kondisi ini pun berlaku bagi Masyarakat Hukum Adat. Masyarakat Hukum Adat sendiri

diidentifikasi sebagai kelompok masyarakat yang memiliki keistimewaan tersendiri. Dalam keberlangsungan hidup masyarakatnya, masyarakat hukum adat sangat bertumpuh pada keseimbangan alam dan sistem produksi yang lebih menekankan pada ekonomi subsistem yang secara otomatis membutuhkan lahan sebagai media utama dalam melakukan aktifitas tersebut.⁵

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2), dijelaskan 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 di atur dalam Undang-Undang.⁶ Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 semakin mempertegas tentang pengakuan negara terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional. Sebutan bagi lahan masyarakat hukum adat di Indonesia dikenal dengan istilah “Tanah Ulayat”.

Peraturan Menteri Agraria/kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pasal 1 angka 4 menjelaskan Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut Tanah Ulayat adalah tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan tidak dilekat dengan sesuatu hak atas tanah.⁷ Salah satu lingkup Tanah Ulayat adalah Hak, yang disebut Hak ulayat.

Kita ketahui Bersama Ada 2 (dua) cara terjadinya hak milik atas tanah menurut Hukum Adat, yaitu melalui pembukaan tanah (pembukaan hutan) dan melalui lidah tanah. Pembukaan tanah (pembukaan hutan) adalah suatu lokasi yang semula berupa hutan, kemudian secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh kepala adat dibuka menjadi tanah untuk pertanian, tanah untuk permukiman, tanah untuk kepentingan bersama masyarakat hukum adat. Tanah yang berasal dari hutan ini dibagikan secara individual kepada masyarakat hukum adat. Yang dimaksud lidah tanah adalah timbulnya tanah yang berada di tepi sungai karena peristiwa

⁵ Nana Yogatiana dan Mohammad Arief Hidayatullah, *Eksistensi Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Hukum Tanah di Indonesia*, Jurnal Hukum, 2022, Vol. 2 No.4, hlm. 326

⁶ Lihat Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang dasar Negara Indonesia Tahun 1945

⁷ Lihat Pasal 1 angka 4 Permen Agraria/Kepala BPN No.14 Tahun 2024

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101617

³ Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

alam atau bukan perbuatan manusia.⁸

Hukum adat, antara masyarakat dengan tanah yang didudukinya merupakan satu kesatuan dan mempunyai hubungan yang erat sekali. Hubungan ini menyebabkan masyarakat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah itu dan memungut hasil dari tumbuhan-tumbuhan yang hidup diatas tanah serta berburu terhadap binatang-binatang yang hidup disitu dan hak masyarakat ini disebut Hak Ulayat.

Lahirnya UUPA merupakan era perombakan dan pembaruan dibidang hukum agraria di Indonesia. Semua aturan hukum yang mengatur persoalan agraria, lebih khusus mengatur masalah tanah yang diatur sedemikian rupa sehingga menjamin hak-hak semua pihak.⁹ Termasuk hak masyarakat adat yaitu hak ulayat karena pembentukan UUPA didasarkan pada hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia.

Pasal 3 dalam UUPA berbunyi : “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.

Pelaksanaan hak ulayat itu dijelaskan dalam pasal 5 UUPA sebagai berikut: “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama ”.¹⁰

Secara khusus Pasal-Pasal dalam UUPA ini, terhadap hukum adat dan hak masyarakat hukum adat pada suatu sisi Undang-Undang ini, secara tegas menyatakan bahwa Hukum Adat merupakan sumber dari Hukum Agraria Nasional kita. Pada sisi lain eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-haknya dibebani beberapa kondisionalitas yang cepat atau lambat membuka peluang untuk dimarginalkannya masyarakat hukum adat tersebut. Undang-undang dan peraturan yang beragam ini telah diundangkan guna melindungi

hak masyarakat adat, khususnya tentang tanah bersama dan tanah ulayat. Namun masih terdapat konflik terkait hak ulayat tersebut baik dengan pemerintah sebagai pemangku kekuasaan dengan masyarakat adat itu sendiri. Seperti permasalahan tanah adat di Pulau Rempang yang terletak di wilayah pemerintahan Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Pulau Rempang, sebuah perbukitan yang dihiasi dengan kekayaan warisan budaya, menjadi rumah bagi sekitar 7.500 hingga 10.000 jiwa yang tersebar di 16 kampung adat yang tersebar di seluruh pulau. Kehidupan masyarakat adat Pulau Rempang yang merefleksikan kekayaan budaya Indonesia, dengan melibatkan berbagai kelompok etnis seperti Suku Melayu dan Suku Laut, serta beberapa kelompok lain yang ikut berkontribusi dalam membentuk mozaik budaya yang unik di pulau ini. Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat Pulau Rempang menjadikan hukum adat sebagai pedoman utama dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk dalam konteks perkawinan, kepemilikan tanah, dan penyelesaian konflik. Salah satu aspek yang tak kalah penting dalam hukum adat di Pulau Rempang adalah peran lembaga adat. Lembaga adat, yang bisa terdiri dari tokoh-tokoh yang dihormati dan diakui dalam komunitas, memiliki tanggung jawab utama dalam menjalankan, merawat, dan mengembangkan hukum adat. Konflik sengketa Pulau Rempang menjadi pangkal ketegangan diantara pihak-pihak dengan kepentingan yang berbeda. Dalam situasi ini, terdapat pertentangan antara masyarakat adat setempat, pemerintah, dan perusahaan swasta, PT. Makmur Elok Graha.¹¹ Persoalan bermula ketika area di Pulau Rempang rencananya akan dibuat Rempang Eco City. Di situ, berbagai bentuk usaha akan dibangun, seperti pabrik dan properti. Namun, dengan catatan, masyarakat adat diminta untuk keluar dari daerah itu. Menurut praktisi hukum bidang properti Evander Nathanael Ginting dalam diskusi bertajuk Konflik Rempang: Memahami dari Berbagai Sudut Pandang yang diadakan Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigono, Fakultas Hukum UGM ia menyebut bahwa, setidaknya terdapat dua masalah utama dalam konflik ini. Pertama, masyarakat adat yang terdiri dari Suku Melayu, Suku Laut, dan beberapa suku lainnya, telah menempati Pulau Rempang selama lebih dari 200 tahun. Selama masa tersebut, tanah di Pulau Rempang telah dianggap milik masyarakat adat secara utuh. Kemudian, pada tahun 2001-2002, pemerintah memberikan kewenangan berupa Hak

⁸ Dr. Urip Santoso, S.H., M.H., *Perolehan Hak Atas Tanah*, (Jakarta : kencana, 2015) hlm. 40

⁹ Dr. H.m., Arba S.H, M.HUM, *hukum agraria Indonesia*, (Jakarta : sinar grafika, cetakan ketiga, 2017) hlm.32

¹⁰ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, (Yogyakarta : Liberty, 1981), hlm. 5

¹¹ Tri Putri Sari dkk, *Konflik Sengketa Tanah dan Implementasi Hukum Adat di Pulau Rempang*, Journal Of Social Science Research, 2023 Vol. 4 No.1

Guna Usaha (HGU) pada sebuah perusahaan atas tanah Batam. Namun, hingga sebelum konflik terjadi, tanah tersebut tidak pernah dikunjungi atau dikelola oleh investor. Kedua, kewenangan atas pengelolaan lahan di Batam diatur oleh Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP Batam). Sayangnya, batas-batas pengelolaan tanah oleh BP Batam dan tanah adat milik masyarakat tidak diuraikan secara jelas, hingga menimbulkan tumpang tindih penguasaan tanah. Pulau Batam menawarkan peluang investasi yang besar, bahkan dijanjikan juga masyarakat akan diberdayakan sebagai tenaga kerja jika proyek Rempang *Eco City* ini dapat terwujud. Alhasil, masyarakat di sana terbagi menjadi dua kubu, yaitu masyarakat adat yang benar-benar menentang pembangunan dan masyarakat mayoritas pendatang yang justru setuju dengan proyek tersebut.¹²

Baik hak ulayat maupun hak individual atau hak milik diakui dalam setiap undang-undang sektoral pengelolaan kekayaan alam. Dalam setiap pemberian izin usaha pengelolaan kekayaan alam hak-hak tersebut selalu mendapat pengakuan, walaupun dalam intensitas yang berbeda. Tanah ulayat dan tanah perorangan warga masyarakat hukum adat dapat dijadikan sebagai tempat pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan, baik oleh pemerintah maupun pihak swasta berdasarkan kesepakatan.

UUPA menghendaki supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan mentelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang kedua hal itu dapat merugikan masyarakat.¹³

Hak ulayat yang seharusnya menjadi hak masyarakat hukum adat kini telah bergeser dan fungsinya berubah menjadi pembangunan penguasa maupun pengusaha. Hal tersebut menjadi permasalahan dalam masyarakat hukum adat.

Masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya hanya sekedar diakui selama menurut kenyataannya masih ada. Namun lama-kelamaan hak-haknya semakin melemah dan bahkan menjadi hilang. Masyarakat adat dan hak-haknya selalu menjadi perhatian, terutama apabila hak ulayat masyarakat adat dihadapkan dengan kepentingan negara/pemerintah dan swasta. Hak atas tanah ulayat menjadi topik yang menarik

karena juga termasuk sumber daya alam dan memiliki peran yang besar dalam rangka mempertahankan eksistensi masyarakat hukum adat, mengingat mereka menggantungkan hidupnya pada sumber daya alam di tempat tinggal mereka.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hak kepemilikan tanah adat dalam undang-undang pokok agraria ?
2. Bagaimana implementasi undang-undang pokok agraria terhadap hak kepemilikan tanah adat ?

C. Metode Penelitian

Sesuai dengan fokus utama penelitian yaitu yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Bagaimana Pengaturan Hak Kepemilikan Tanah Adat Dalam Undang-Undang Pokok Agraria

Sejarah hukum tanah di Indonesia sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) selain hukum agraria barat yaitu hukum adat, yang didalamnya mengenal hak ulayat, hak milik dan hak pakai.¹⁴ Dalam kenyataannya sebagaimana hukum adat yang sifatnya tidak tertulis, maka demikian pula hak-hak atas tanah berdasarkan hukum adat dan penguasaan pemiliknya tidak didukung dengan bukti-bukti tertulis.¹⁵ Sejak Belanda menjajah Indonesia, Belanda mendatangkan Peraturan Hukum pertanahan yang berlaku di negaranya ke Indonesia yang kemudian diberlakukan di Indonesia. Keberadaan hukum agraria yang dibawa dari belanda menggeser kedudukan dari hukum agraria yang telah diakui dan ditaati oleh masyarakat adat. Dengan adanya kedua peraturan tersebut lahirlah Dualisme¹⁶ dalam pengaturan hukum pertanahan di Indonesia saat itu. Selain kedua aturan tersebut pemerintah belanda menciptakan beberapa hukum tanah seperti *agrarisches Eigentum*. Selain itu Pemerintah Swapraja menciptakan hukum atas tanah yang berlaku di daerahnya seperti *Sultan Ground*. Dengan adanya berbagai peraturan tentang hukum

¹⁴ Arina Shebubakar dan Marieh Rania, *Hukum Tanah Adat/Ulayat*, Jurnal Hukum, 2019, Vol. IV No. 1, hlm. 14

¹⁵ Abdul Hamid Usman, *Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Adat setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan, 2020, Vol. 1 No. 2, hlm. 62

¹⁶ Dualisme merupakan keberadaan dua sistem hukum yang berbeda yang berlaku bersamaan dalam suatu negara.

¹² Sengketa Tanah Adat Pulau Rempang dari Kacamata Hukum Properti (diakses pada 22 Maret 2025)

¹³ K. Wanjik Saleh, S.H., *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977) hlm. 22

tanah tersebut menimbulkan Pluralistik hak atas tanah di Indonesia.

Berdasarkan statusnya, tanah (permukaan bumi) dibedakan dalam dua macam, yaitu tanah negara dan tanah hak. Tanah Negara merupakan bidang-bidang tanah yang tidak melekat sesuatu hak atas tanah, sedangkan tanah hak merupakan bidang-bidang tanah yang melekat hak atas tanah. Hak-hak atas tanah tersebut meliputi;

- 1) hak-hak atas tanah yang dipunyai secara perorangan; seperti hak milik dan hak pakai;
- 2) hak atas tanah yang dipunyai secara bersama-sama oleh suatu masyarakat hukum adat, atau yang lazim disebut hak ulayat.¹⁷

Hukum adat adalah Hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis akan mengandung unsur-unsur nasional yang asli yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berdasarkan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan. Hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum adat adalah Hak Ulayat, dan dari hak ulayat inilah lahir hak-hak perseorangan atas tanah. Menurut Ahmad Fauzie Ridwan ada tujuh macam hak-hak perseorangan atas tanah yang lahir dari hak ulayat, yaitu :

- 1) Hak membuka tanah
- 2) Hak wewenang pilih
- 3) Hak memungut hasil dan hak menarik hasil
- 4) Hak milik
- 5) Hak wewenang beli dan hak membeli pertama
- 6) Hak pakai, dan
- 7) Hak keuntungan jabatan¹⁸

Adapun Asas-Asas atau Konsepsi Hukum Adat Yang Diambil Sebagai Dasar dari pembentukan hukum tanah nasional, adalah sebagai berikut :

- 1) Menurut konsepsi Hukum Adat, hubungan manusia dengan kekayaan alam seperti tanah mempunyai sifat religiomagis, artinya kekayaan alam itu merupakan kekayaan yang dianugerahkan tuhan kepada masyarakat hukum adat;
- 2) Didalam lingkungan masyarakat Hukum Adat dikenal hak ulayat. Hak ulayat merupakan hak dari masyarakat Hukum Adat yang berisi wewenang dan kewajiban untuk menguasai, menggunakan dan memelihara kekayaan alam yang ada dalam lingkungan wilayah hak ulayat tersebut;
- 3) Didalam konsepsi hukum adat disamping ada hak masyarakat Hukum Adat yaitu hak ulayat

juga ada hak perseorangan atas tanah yang diakui;

- 4) Dalam masyarakat Hukum Adat terdapat asas gotong royong, setiap usaha yang menyangkut kepentingan individu dan masyarakat selalu dilakukan melalui gotong royong;
- 5) Asas lain yang terdapat dalam Hukum Adat adalah ada perbedaan antara warga masyarakat dan warga asing dalam kaitannya dalam penguasaan, penggunaan kekayaan alam.¹⁹

Dengan demikian sampai saat ini ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku terhadap tanah adalah berpedoman pada UUPA disamping ketentuan-ketentuan lain yang ada kemudian sebagai peraturan pelaksana dari UUPA tersebut yang isinya bersumber dari hukum adat sebagai dasar dari pembentukan hukum tanah nasional. Hal ini tepat sekali dengan pemikiran dari Pendiri Bangsa ini dan Perancang Hukum Agraria menjadikan hukum adat sebagai dasar dari Hukum Agraria Nasional.

Pengakuan hak ulayat atau hak kepemilikan tanah adat masyarakat hukum adat adalah amanah dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Pasal ini berada dalam Bab IV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial. Untuk pengaturan tentang pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat hendaknya dipahami sebagai pengakuan terhadap kedaulatan ekonomi masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber kekayaan alamnya. Tujuannya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh warga masyarakat hukum adat.

Dalam konteks inilah UUPA menegaskan, bahwa walaupun pada prinsipnya bumi, air dan kekayaan alam dikuasai oleh negara, namun keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak dihilangkan. Dalam rangka mewujudkan cita-cita untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, hak ulayat masyarakat hukum adat diakui sepanjang kenyataannya masih ada. Ketentuan ini terdapat secara khusus dalam Pasal 3 UUPA²⁰ “Dengan mengingat ketentuan-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”. Berdasarkan Pasal 3 ini, dapat dipahami bahwa hak ulayat merupakan suatu hak atas tanah,

¹⁷ Ilyas Ismail, *Kedudukan dan Pengakuan hak Ulayat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional*, Jurnal Hukum, 2010, No. 50, Hlm. 55

¹⁸ Ibid, hlm.63

¹⁹ Arvita Hastarini dkk, *Kedudukan hukum Masyarakat Adat Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Jurnal Hukum Sasana, 2022, Vol. 8 No. 2, hlm. 249

²⁰ Lihat Pasal 3 UUPA

karena itu tanah adat/ulayat bukan merupakan tanah negara. Subyek hak ulayat adalah suatu masyarakat hukum adat bukan perorangan dan hak ini tidak dapat dialihkan.

Dalam Pasal 9 UUPA menjelaskan bahwa: (1). Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2. (2) Tiap-tiap warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.²¹ Jadi, yang hanya diperbolehkan untuk memiliki tanah hanyalah Warga Negara Indonesia.

Mengenai cara terjadinya hak milik menurut hukum adat pada Pasal 22 ayat (1) UUPA, salah satunya ialah pembukaan tanah. Cara-cara itu akan diatur supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa pengaturan mengenai terjadinya hak milik menurut hukum adat dimaksudkan agar tidak menimbulkan kerugian terhadap kepentingan umum dan Negara. Peraturan Pemerintah yang diamanatkan UUPA tersebut hingga saat ini belum lahir sehingga belum mempunyai dasar hukum berupa ketentuan perundang undangan mengenai cara terjadinya hak milik menurut hukum adat namun tidak berarti bahwa terjadinya hak milik menurut hukum adat tidak mempunyai landasan hukum. Dalam penjelasan Pasal 5 UUPA, dapat disimpulkan dalam hal belum ada ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai cara terjadinya hak milik menurut hukum adat maka yang berlaku adalah hukum adat itu sendiri yang tentunya dengan pembatasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 UUPA. Hak milik adat secara original tumbuh dan berkembang dari hak yang paling rendah tingkatannya, yaitu hak menandai tanah atau hutan. Pertumbuhan dan perkembangan hak tersebut berlangsung berdasarkan kaedah-kaedah hukum adat setempat. Dalam hukum tanah adat Aceh, hak milik tumbuh dan berkembang dengan tahapan sebagai berikut; (1) hak dong tanoh; (2) hak cah rimba; (3) hak usaha; (4) hak milik. Setiap warga persekutuan dapat dengan bebas meletakkan hubungan individual atas tanah persekutuan. Peletakan hubungan individual dimulai dengan menempatkan atau memberikan tanda tanda batas pada tanah yang akan digarap. Penempatan tanda batas dimaksudkan untuk mencegah.

²¹ Lihat Pasal 9 UUPA

Menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang merupakan peraturan pelaksana dari UUPA, disebutkan bahwa, pola pengaturan hak kepemilikan tanah adat atau hak ulayat terhadap masyarakat adat, dapat dilihat dalam Bab 2 yaitu pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat, Pasal 2 menjelaskan bahwa :

- (1) Hak ulayat dilaksanakan sepanjang pada kenyataannya masih ada menurut ketentuan hukum adat yang berlaku oleh masyarakat hukum adat.
- (2) Hak ulayat sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dinyatakan masih ada apabila :
 - a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
 - b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warganya dan tempat mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
 - c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, pengunaasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warganya.²²

Dalam Pasal 2, menjelaskan bahwa penentuan kriteria keberadaan hak ulayat masyarakat adat apabila memenuhi ketiga unsur, yang didalamnya terdapat sekelompok orang yang masih terikat dengan hukum adat yang berlaku di daerahnya, yang mentaati setiap tatanan hukumnya dalam lingkungan hidup para masyarakat adat di kehidupan sehari-hari.

Pada Pasal 3 menjelaskan bahwa, pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) tidak dilakukan dalam hal bidang tanah :

- a. sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah;
- b. merupakan bidang tanah yang telah digunakan sebagai fasilitas umum/fasilitas sosial;
- c. merupakan bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tata cara yang berlaku; dan
- d. tanah swapraja dan tanah bekas swapraja yang telah dihapuskan oleh ketentuan konversi dalam undang-undang Nomor 5 tahun 1960

²² Lihat Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024

Tentang peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.²³

Pasal 3 ini menjelaskan perlunya penelitian ada atau tidaknya hak ulayat masyarakat adat, yang melibatkan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, para Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola tentang sumber daya alam, agar supaya dapat diketahui hak ulayat yang masih ada dan berlaku di daerah yang bersangkutan.

Pasal 4 menjelaskan bahwa :

- (1) Pengadministrasian pertanahan Hak Ulayat dilaksanakan sepanjang kenyataannya masih ada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1);
- (2) Pengadministrasian pertanahan Hak Ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk mencatat Tanah Ulayat dalam Daftar Tanah Ulayat.
- (3) Tahapan pengadministrasian pertanahan atas Tanah Ulayat meliputi :
 - a. inventarisasi dan identifikasi ;
 - b. Pengukuran dan pemetaan; dan
 - c. pencatatan Daftar Tanah Ulayat²⁴

Sedangkan pada Pasal 4 menjelaskan, sebagaimana berkaitan dengan tanggung jawab dan bentuk hukum pengakuan atas keberadaan masyarakat adat dan hak-haknya dalam bentuk Peraturan Daerah. Peraturan Menteri Agraria No.14/2024 merupakan pedoman bagi pemerintah daerah untuk menyelesaikan permasalahan tanah ulayat. Artinya, urusan untuk penyelesaian masalah tanah ulayat itu diserahkan menjadi urusan masing-masing daerah yang bentuk hukum penyelesaiannya adalah dengan membuat peraturan daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 5 menjelaskan bahwa :

- (1) Inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (3) huruf a dilaksanakan oleh direktorat jendral yang membidangi penetapan hak dan pendaftaran tanah;
- (2) Pelaksanaan kegiatan inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibantu oleh :
 - a. pemerintah daerah;
 - b. perguruan tinggi; dan
 - c. Lembaga adat yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

- (3) Masyarakat hukum adat dapat mengajukan permohonan inventarisasi dan identifikasi atas Tanah Ulayatnya²⁵.

Pasal 6 Juga menjelaskan :

- (1) Inventarisasi Hak Ulayat dilakukan melalui survei keberadaan masyarakat hukum adat;
- (2) inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk mengumpulkan data mengenai :
 - a. subjek dan karakteristik masyarakat hukum adat;
 - b. Tanah Ulayat masyarakat hukum adat;
 - c. hubungan hukum masyarakat hukum adat; dan
 - d. data dan informasi lainnya.²⁶

Penjelasan pada Pasal 5 dan 6 ini, mengatakan bahwa proses pengakuan yang rumit dan tidak meletakkan penentuan keberadaan masyarakat adat kepada masyarakat adat itu sendiri (*internal self-determination*). Sehingga, bukan masyarakat hukum adat sebagai pihak yang mengambil peran aktif untuk membuat pengakuan tetapi semua peran aktif dilakukan oleh Negara. Ketentuan tersebut memang telah mempertimbangkan perlunya pendaftaran tanah-tanah ulayat namun tidak mempertimbangkan situasi lapangan sebagai akibat dari kekosongan hukum yang terjadi di Indonesia sehingga situasi di lapangan banyak berubah. Hal ini akan merugikan hak-hak masyarakat adat itu sendiri.

B. Bagaimana Implementasi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Terhadap Hak Kepemilikan Tanah Adat

Undang-Undang yang mengatur terkait tanah di Indonesia adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 adalah fondasi utama dalam pengaturan tanah di Indonesia. UUPA secara umum dianggap sebagai tonggak penting dalam pengaturan pertanahan di Indonesia. UUPA merupakan upaya untuk menggantikan hukum kolonial di bidang agraria dengan hukum nasional. Salah satu pokok penting UUPA adalah pengaturan mengenai tanah adat. UUPA bertujuan untuk mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat atas tanah ulayat mereka, sekaligus mengintegrasikan kepemilikan tanah tersebut ke dalam sistem hukum nasional. Dalam konteks sejarah, UUPA lahir sebagai respons terhadap berbagai permasalahan agraria yang muncul akibat kolonialisme dan ketidakadilan dalam distribusi tanah. Melalui UUPA, negara hadir untuk mengatur dan

²³ Lihat Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024

²⁴ Lihat Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024

²⁵ Lihat Pasal 5 Aturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024

²⁶ Lihat Pasal 6 Aturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024

memberikan hak kepada masyarakat, sekaligus berupaya mengatasi ketimpangan dalam penguasaan tanah. Meskipun UUPA telah berusia lebih dari enam dekade, tantangan dalam implementasinya masih tetap ada, seperti sengketa tanah, konflik agraria, dan masalah hak atas tanah yang belum terdaftar. Pemberian hak atas tanah, serta menganalisis dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat dan pembangunan berkelanjutan adalah point penting untuk Indonesia. Masalah terkait tanah ulayat di Indonesia sering kali menjadi sumber konflik antara masyarakat adat dengan pihak lain, termasuk pemerintah dan korporasi.

Berdasarkan hukum adat, Tanah Adat atau Tanah Ulayat adalah tanah yang kepemilikannya secara bersama, terutama dalam konteks agraria. Akibatnya, masyarakat adat kerap kehilangan hak atas tanah mereka karena tumpang tindih klaim dengan kepentingan lain seperti pembangunan infrastruktur, investasi, dan ekspansi industri. Ketidakpastian hukum, kurangnya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, serta minimnya pemahaman dan penghormatan terhadap hukum adat merupakan akar utama dari banyak konflik tanah di berbagai wilayah di Indonesia. Situasi ini menuntut adanya kebijakan yang lebih inklusif dan menghormati hak ulayat untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat adat.²⁷

Tanah adat merupakan tanah yang diatur dan dikelola berdasarkan hukum adat suatu masyarakat hukum adat. Tanah adat biasanya dimiliki dan digunakan secara komunal oleh anggota masyarakat adat. Ikatan yang kuat antara tanah adat dan masyarakat adat telah terbentuk sejak ratusan tahun lalu dan diwariskan secara turun temurun. Tanah adat memiliki multifungsi, tidak hanya sekedar lahan untuk bercocok tanam, tetapi juga menjadi bagian integral dari budaya dan identitas masyarakat adat. Tanah bagi mereka memiliki nilai sosial, ekonomi, politik, bahkan religius yang sangat penting. Oleh karena itu, hubungan masyarakat adat dengan tanah bersifat magisreligius dan melembaga dalam kehidupan sehari-hari. Di Indonesia, tanah adat masih cukup luas walaupun belum diketahui pasti berapa jumlahnya. Pengelolaan dan pemanfaatan tanah adat menurut aturan adat yang berlaku dan diawasi oleh lembaga adat. Sayangnya, eksistensi tanah adat kini terancam oleh berbagai faktor seperti konversi fungsi lahan, tumpang tindih klaim atas tanah, lemahnya pengakuan formal

oleh negara, dan marginalisasi masyarakat adat. Konversi fungsi lahan pertanian ke non-pertanian terus berlangsung di Indonesia. Urbanisasi dan industrialisasi menyebabkan alih fungsi lahan subur menjadi pemukiman, pusat perbelanjaan, dan kawasan industri. Hal ini mengancam ketahanan pangan dan merugikan petani. Di sisi lain, sering terjadi tumpang tindih klaim atas tanah antara masyarakat adat dengan pihak eksternal. Konsesi perkebunan, kehutanan, dan pertambangan diberikan pemerintah pada lahan yang sebenarnya sudah dikuasai masyarakat adat turun-temurun. Akibatnya timbul konflik dan ketidakpastian status lahan. Walaupun UUPA dan putusan MK mengakui hak ulayat masyarakat adat, pengakuan formal ini belum diikuti dengan implementasi memadai. Pemerintah dinilai masih lemah dan lambat dalam mendaftar, memastikan, dan melindungi hak-hak masyarakat adat atas tanahnya. Praktik-praktik di atas berkontribusi pada marginalisasi masyarakat adat. Mereka sering kehilangan tanah dan akses terhadap sumber penghidupan. Pengetahuan dan kearifan lokal juga terancam punah.

Implementasi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terhadap hak kepemilikan tanah adat mencakup pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas kepemilikan tanah ulayat mereka. UUPA memberikan dasar hukum yang jelas untuk mengintegrasikan kepemilikan tanah adat dalam kerangka hukum agraria nasional. Ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak tradisional masyarakat adat atas tanah yang tunduk pada hukum adat, telah memperoleh landasan pengakuan pada Bagian II Ketentuan-ketentuan konversi UUPA, yaitu terhadap hak hak adat yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan Hak Milik seperti hak atas drue desa sejak berlakunya UUPA diakui menjadi Hak Milik. Pemberlakuan ketentuan konversi tersebut, merupakan upaya untuk menciptakan kepastian hukum serta pengakuan dan penegasan terhadap hak-hak lama atas tanah yang tunduk pada Hukum Barat, Hukum Adat dan Hukum Agama disesuaikan menjadi hak-hak atas tanah yang tunduk pada UUPA. Pemegang hak wajib mengajukan konversi agar haknya disesuaikan menjadi salah satu hak yang disebutkan dalam pasal 16 UUPA. Terhadap hak-hak adat atas tanah yang bersifat hak bersama (komunal) yang sering disebut hak ulayat atau serupa belum ada kesamaan sikap dan kesamaan pandang mengenai keberadaan dan perlakuan konkret pengakuan dan pelaksanaannya. Terkait tentang hak ulayat, hak ulayat merupakan hak milik komunal suatu masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber

²⁷ Margaret Pangaribuan dkk, *Kepastian Hukum dalam Tanah Adat dan UUPA yang Mengatur Mengenai Tanah Adat*, Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan politik, 2024, Vol.2 No.1, hlm. 278

daya alam di wilayahnya. Hak ulayat lahir dari hubungan magis antara masyarakat adat dengan tanah leluhurnya. Hak ini dipertahankan turun temurun dan mengikat warganya. Hak ulayat memberi wewenang kepada masyarakat hukum adat untuk mengambil manfaat dari hutan, sungai, dan hasil alam lainnya di wilayah ulayatnya. Mereka juga berhak mengatur, mengelola, serta menentukan pemanfaatannya. Adanya hak ulayat mencerminkan kearifan lokal dalam menjaga kelestarian lingkungan.

Bentuk pengakuan terhadap hak ulayat secara organik pengaturannya terdapat dalam UUPA. Penyebutan masyarakat hukum adat dalam UUPA berkenaan dengan kedudukannya sebagai subyek yang berhak menerima kuasa dari Negara dalam rangka melaksanakan hak menguasai Negara dan memiliki hak ulayat. Menurut Pasal 3 UUPA, pemilik hak ulayat adalah masyarakat hukum adat. Demikian juga dapat diketahui dari Penjelasan Umum II angka 3 UUPA yang mengatakan bahwa masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat dilarang untuk menghalangi halangi pemberian hak guna usaha (HGU) atau menolak pembukaan hutan untuk keperluan penambahan bahan makanan dan pemindahan penduduk. Dengan menggunakan konsep tersebut, UUPA sekaligus mengakui keberadaan masyarakat hukum adat selaku subyek yang memiliki hak ulayat (obyek). Hak ulayat sebagai obyek tidak mungkin ada tanpa keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek.

Disamping itu, ketentuan dalam Pasal 3 tersebut menegaskan bahwa eksistensi hak ulayat telah dimodifikasi sedemikian rupa dimana hak ulayat yang dalam kenyataannya masih ada telah memperoleh perubahan bentuk karena hak ulayat diakui sepanjang kenyataannya masih ada dengan berbagai pembatasan tertentu bagi persekutuan hukum adat yang masih mempunyai hak tersebut.²⁸ Budi Harsono²⁹ mengatakan bahwa hak ulayat, selain diakui, pelaksanaannya dibatasi, dalam arti harus sedemikian rupa sehingga sesuai kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Pasal 3 UUPA secara tegas mengakui keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan

masyarakat dan prinsip negara kesatuan. Pengakuan ini memberikan landasan hukum yang jelas bagi keberadaan tanah adat di Indonesia.

Selanjutnya, Pasal 5 menjelaskan bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Menurut Pasal 5, hukum pertanian dalam negeri didasarkan pada hukum umum dengan beberapa syarat, yaitu: tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Sosialisme Indonesia; perundang-undangan; dan bersama-sama hati-hati terhadap unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama. Apa adanya Persyaratan tersebut berarti ketentuan Pasal 5 UUPA meliputi pembatasan (*limitations*) terhadap penerapan *common law* yaitu tidak diperbolehkan bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan Dengan sosialisme Indonesia dan peraturan yang terkandung di dalamnya Dalam UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya, semuanya Waspadai unsur yang berdasarkan hukum agama.

Dalam Pasal 5 Ini juga menegaskan, hukum adat sebagai hukum yang utama mengatur pertanahan. Dalam UUPA, tanah adat dapat daftarkan kepada negara. Pendaftaran ini memberikan kepastian hukum terhadap status tanah adat dan hak masyarakat adat atas tanah tersebut. Dengan pendaftaran, maka tanah adat menjadi Hak Milik yang diakui dan dilindungi oleh negara. Sayangnya, pelaksanaan pendaftaran tanah adat berjalan sangat lambat. Lemahnya pendaftaran tanah adat berakibat banyak tanah adat belum memperoleh kepastian hukum. Di sisi lain, pemberian konsesi atas tanah oleh pemerintah sering kali tumpang tindih dengan tanah adat. UUPA tidak mengaturnya secara jelas, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Lembaga adat juga dianggap lemah dalam menghadapi sengketa-sengketa pertanahan melawan pihak eksternal.

Sehubungan dengan perlindungan terhadap hak kepemilikan tanah adat dan/atau hak ulayat, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak secara khusus mengatur perlindungan hukum bagi pemegang hak ulayat, namun perlindungan tersebut tercakup dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menjelaskan :

²⁸ Abdurrahman, *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*. 1994, (Jakarta: Akademika Pressindo), hal. 99

²⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, 1987, (Jakarta: Penerbit Djambatan), hal. 252.

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah tertentu atau khusus yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sejalan dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan ini secara tegas membedakan antara urusan pemerintahan daerah dengan hak hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) dan mengatur tentang hak ulayat dan pembatasannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2). Hak ulayat, yang secara historis menyangkut penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam secara mandiri di luar lingkup lembaga monarki. Pembedaan antara Pasal 18B ayat (1) dan Pasal 18B ayat (2) sangat penting mengingat adanya variasi struktur masyarakat hukum adat dan “kerajaan” tradisional yang bertahan dan memiliki keunikan tersendiri yang Memenuhi persyaratan kumulatif ini mengharuskan:

- a. Hak ulayat tetap ada.
- b. Mereka selaras dengan dinamika masyarakat yang berkembang.
- c. Mereka menganut prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mereka diatur sesuai dengan hukum.

Kesepakatan bersyarat tersebut di atas menunjukkan bahwa pemerintah belum menunjukkan komitmen yang kuat untuk membentuk peraturan yang memadai yang mengakui dan menjunjung tinggi hak-hak adat masyarakat lokal. Peraturan saat ini tentang masyarakat adat dan hak-hak adat mereka kurang jelas dan tidak memberikan definisi yang tepat. Ketidakjelasan ini muncul karena tidak adanya pedoman yang tegas yang mengatur tentang hak-hak yang diberikan dan dinikmati oleh komunitas-komunitas tersebut. Konsekuensinya, situasi tersebut diwarnai dengan kesimpangsiuran karena tidak adanya mekanisme penegakan hukum yang kuat yang dapat ditempuh melalui jalur peradilan untuk menegakkan hak-hak masyarakat adat. Ada dua alasan untuk kurangnya kejelasan dan keraguan ini. Salah satunya adalah ketidakmampuan dan keengganannya pemerintah untuk membuat ketentuan umum yang mengakui hak adat. Keseragaman persekutuan masyarakat hukum adat di Indonesia tidak mungkin tercapai karena banyaknya keragaman yang dihasilkan dari faktor-faktor seperti distribusi geografis, sistem sosial, variasi antropologis, dan praktik

keagamaan. Yang sangat mereka lawan adalah tidak adanya peraturan yang jelas yang memungkinkan pemerintah untuk mengeksplorasi hak-hak yang melekat pada komunitas mereka dan memanipulasi wilayah adat mereka untuk tujuan eksplorasi sumber daya. Pendekatan pasif yang dianut dalam hal ini pada akhirnya memihak penguasa sekaligus merugikan masyarakat adat.

Pencantuman Pasal 18B ayat (2), beserta persyaratan tambahan yang diajukan dalam berbagai undang-undang sumber daya alam, memungkinkan pemerintah untuk mengakui dan menegakkan hak-hak masyarakat hukum adat secara deklaratif terutama tanpa kekuatan hukum. Ini menunjukkan bahwa tidak ada tindakan substantif yang diambil untuk memperbaiki situasi. Setiap pelanggaran atas hak adat akan dijaga dan ditegakkan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pengakuan masyarakat hukum adat dan hak-hak ulayatnya diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan 28i ayat (3), yang menegaskan pentingnya pengakuan keberadaan dan hak tradisional mereka. Namun demikian, penerapan praktis dari pengakuan ini menunjukkan variasi. Salah satu sumber utama perkembangan hukum pertanahan adalah konsep masyarakat religius, yaitu masyarakat hukum adat diperbolehkan menggunakan tanah komunal dengan sertifikat tanah pribadi yang terpisah, dan masih memiliki unsur komunal dalam pengelolaannya. Sebuah konsep yang menjelaskan apa yang dicakup. Penekanan utama hak ulayat terletak pada kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur tanah ulayat dan keseluruhannya. Kontrol ini melampaui kepemilikan belaka dan mencakup tanggung jawab manajemen yang efektif.

Pasal 18B ayat (2), memuat kalimat “diatur dalam undang-undang”. Jika kita mengkaji bahwa “diatur dalam undang-undang” memberikan pengertian bahwa sudah ada perangkat hukum yang telah disediakan oleh pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Pemerintah telah menyediakan payung hukum untuk keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Di era otonomi daerah saat ini, dimana daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya dan sumber daya yang dimiliki termasuk masyarakat hukum adat daerah setempat. Hal ini berarti Pemerintah Daerah melalui peraturan daerahnya telah mengatur tentang masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Jika kita menelusuri perjalanan sejarah bahwa masyarakat hukum adat lebih dulu ada dari negara ini. Sehingga ketika keberadaan masyarakat hukum

adat pada masa perkembangannya harus mendapat pengakuan dari negara tentu saja akan menjadi pertentangan karena masyarakat hukum adat merasa telah memiliki aturan-aturan mereka sendiri dan negara harus menghormati dan mengakui keberadaan mereka tanpa harus mendapat pengakuan dari pemerintah dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pada prinsipnya adalah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kota) untuk mengatur pemerintahan sesuai dengan adat dan budaya lokal. Apa yang menjadi amanat undang-undang ini, di dalam implementasinya dalam masyarakat belumlah dilaksanakan secara konsisten. Beberapa bahkan banyak dari pemerintah di daerah belum membentuk atau menyusun peraturan daerah terkait pengaturan tentang masyarakat adat yang ada di daerahnya. Hal ini tentu saja akan mengakibatkan keberadaan masyarakat adat menjadi tersisihkan. Hak-hak adat yang mereka miliki tidak mendapatkan perlindungan dari pemerintah daerah sehingga hak ulayat mereka akan terancam dengan investasi-investasi yang dilakukan oleh investor.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang awalnya dikeluarkan oleh pemerintah merupakan pedoman bagi daerah dalam melaksanakan urusan pertanahan, utamanya masalah hak ulayat masyarakat hukum adat yang senyatanya masih ada di daerah yang bersangkutan. Pengaturan ini memuat kebijakan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Kebijakan pengakuan hak masyarakat hukum adat atas hak ulayat dalam Peraturan dimaksud mengatur tentang tata cara penetapan subjek hak masyarakat hukum adat dan hak ulayat dengan parameter tertentu, yaitu berdasarkan pada kriteria-kriteria yang ditetapkan dalam aturan ini. Peraturan Menteri ini juga mengatur tentang prosedur penetapan hak ulayat, yaitu melalui penelitian tentang keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-haknya, dan menentukan Peraturan Daerah sebagai instrumen penetapan/pengesahan hak ulayat oleh masing-masing daerah.

Berdasarkan amanat Peraturan Menteri tersebut, selanjutnya beberapa daerah telah menindaklanjutinya antara lain: Provinsi Sumatera Barat, Kabupaten Tana Toraja, Kabupaten Lebak di Banten, Kalimantan Tengah, Provinsi Bali, dan sebagainya. Walaupun daerah-

daerah tersebut sudah mendeklarasikan adanya masyarakat adat dan/atau adanya tanah adat/ulayat sebagai obyek, namun operasional pengakuan tanah adat belum dapat direalisasikan secara teknis pendaftarannya oleh otoritas pertanahan. Dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Uji Materil Undang-undang Kehutanan, secara tegas menyebutkan: "posisi dari hutan adat merupakan bagian dari tanah ulayat masyarakat hukum adat, hutan adat berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan leluri (traditio) yang hidup dalam suasana rakyat dan mempunyai suatu badan perurusana pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya." Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka hutan adat yang pengaturan sebelumnya berada pada Kementerian Kehutanan beralih kepada Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 yang diganti dengan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 yang diganti juga dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaran Administrasi Pertahanan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dikeluarkannya kebijakan ini guna melaksanakan apa yang menjadi tujuan dari Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu untuk melindungi hak-hak masyarakat hukum adat sekaligus mencabut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Dalam keputusan ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah yang dinamakan dengan hak komunal atas tanah.³⁰

Walaupun Permeneg Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 sudah tidak berlaku lagi, namun Permen ATR/Kepala BPN Nomor 14 Tahun 2024 secara substansi masih menggunakan kriteria-kriteria keberadaan masyarakat hukum adat, prosedur penetapan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak dan penetapan haknya. Prosedur penetapan masyarakat hukum adat

³⁰ Macam-macam hak atas tanah yang ada di Indonesia diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, namun dalam pasal tersebut tidak tercantum jenis hak komunal atas tanah, sehingga hak komunal atas tanah yang diatur dalam Permen ATR ini dapat ditafsirkan merupakan jenis hak atas tanah yang baru. Padahal di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA dimana suatu hak atas tanah yang baru harus ditetapkan dengan suatu undang-undang.

sebagai subjek hak tidak lagi menggunakan penelitian oleh Pemerintah Daerah, namun melalui lembaga kepanitiaan adhoc, yaitu: Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T). Tim IP4T dibentuk oleh Pemerintah kabupaten/kota dan/atau provinsi yang terdiri dari unsur Kementerian ATR/BPN, Kementerian LHK, Akademisi, LSM dan Perwakilan Masyarakat Hukum Adat. Tim IP4T bertugas untuk melaksanakan identifikasi, verifikasi dan pemeriksaan lapangan yang bertujuan untuk menghasilkan laporan tentang keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak, data fisik dan yuridis penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat, serta batas-batas wilayahnya. Selanjutnya, Bupati/Walikota dan/atau Gubernur menetapkan hak komunal masyarakat hukum adat dan disampaikan kepada kantor pertanahan setempat untuk pendaftarannya. Melalui peraturan ini, masyarakat hukum adat dapat diberikan suatu hak atas tanah baru yang dinamakan dengan hak komunal atas tanah, sehingga perlindungan hukum penguasaan tanah adat dapat segera terwujud.

Berdasarkan penjelasan diatas, Implementasi pengakuan dan perlindungan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terkait dengan hak milik tanah adat atau hak ulayat, menghadapi berbagai tantangan dan ketidakpastian. UUPA mengakui eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat, namun pelaksanaannya seringkali tidak konsisten dan dipengaruhi oleh berbagai faktor hukum dan sosial.

Secara umum, tantangan dalam pengimplementasinya yaitu :

1. Ketidakpastian Hukum; yang muncul dari peraturan pelaksanaan yang sering berubah. Hal ini menyebabkan kesulitan dalam penegakkan hak-hak ulayat dan perlindungan terhadap tanah masyarakat hukum adat.
2. Konflik dengan Kebijakan Pembangunan; seringkali kebijakan pembangunan infrastruktur bertentangan dengan hak ulayat masyarakat. Dalam banyak kasus, tanah yang diklaim sebagai hak ulayat diambil alih untuk kepentingan public tanpa proses yang adil atau kompensasi yang memadai.
3. Kurangnya Sosialisasi dan Pemahaman; kurangnya sosialisasi mengenai UUPA dan hak-hak yang terkandung didalamnya juga menjadi kendala. Banyak masyarakat hukum adat yang tidak mengetahui atau memahami hak-hak mereka sehingga mereka tidak dapat memperjuangkan hak ulayat mereka secara efektif.

Melihat bunyi Pasal 3 UUPA yang pelaksanaan hak ulayat harus sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan undang-undang. Tidak dapat dipungkiri bahwa perlindungan dari UUPA juga sangat lemah karena UUPA hanya sekedar mengakui Hak Ulayat dari Masyarakat Hukum Adat dan walaupun Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 dengan jelas mengakui dan menghormati persatuan masyarakat hukum adat, termasuk hak tradisionalnya, tapi kenyataannya pengakuan atas keberadaan hak ulayat atau hak adat hanya fokus pada penguasaan tanah dan segala isinya oleh masyarakat hukum adat yang penguasaan disini bukan memiliki tetapi mengelola.

Upaya negara untuk memulihkan hak-hak masyarakat adat yang terpinggirkan, sangat disayangkan lebih banyak pengakuan atas hak ulayat dalam undang-undang karena pelaksanaannya seringkali bertabrakan dengan keharusan mengakui keberadaan hak ulayat itu sendiri, dan masyarakat adat itu sendiri tidak dapat melanggar kepentingan negara dan nasional. Perbedaan kepentingan tanah adat akan melahirkan persoalan karena terdapat kekosongan aturan yang mencangkap masyarakat hukum adat dan tanah adatnya.

Oleh karena itu, meski UUPA telah memberikan landasan hukum bagi tanah adat, dalam implementasinya masih banyak kekurangan. Pendaftaran yang lambat, tumpang tindih klaim, dan lemahnya lembaga adat menjadi tantangan dalam mewujudkan kepastian hukum bagi tanah adat. Diperlukan reformasi hukum lebih lanjut, termasuk pengaturan hak komunal, resolusi tumpang tindih, dan pemberdayaan lembaga adat. Dengan demikian, kepastian hukum tanah adat dapat lebih terjamin di masa mendatang.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan pembahasan pertama yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa, Pengaturan hak kepemilikan adat dalam UUPA diatur dalam Pasal 9, Pasal 20 dan Pasal 22 Penjelasan dari ketiga pasal ini yaitu, Tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara serta undang-undang yang berlaku, Hanya warga Negara Indonesia yang berhak memiliki dan memperoleh hasil dari tanah ulayat dan Bersifat turun-temurun, mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam Peraturan dan Penetapan Pemerintah. Menurut Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat

Masyarakat Hukum Adat, pola pengaturan hak kepemilikan tanah adat atau hak ulayat terhadap masyarakat adat dapat dilihat dalam Bab 2 yang pelaksanaan hak ulayat masyarakat adat.

2. Dalam pembahasan yang kedua diatas, dapat disimpulkan bahwa Implementasi UUPA terhadap hak kepemilikan tanah adat mencakup pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat atas kepemilikan tanah ulayat mereka. meski UUPA telah memberikan landasan hukum bagi tanah adat, dalam implementasinya masih banyak kekurangan. Pendaftaran yang lambat, tumpang tindih klaim, dan lemahnya lembaga adat menjadi tantangan dalam mewujudkan kepastian hukum bagi tanah adat. Diperlukan reformasi hukum lebih lanjut, termasuk pengaturan hak komunal, resolusi tumpang tindih, dan pemberdayaan lembaga adat. Dengan demikian, kepastian hukum tanah adat dapat lebih terjamin di masa mendatang.

B. Saran

1. Tanah ulayat dan hak-hak tradisionalnya telah diakui dan diterima secara hukum nasional maka dirasa perlu dan mendesak untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi asas-asas, kaidah, dan norma-norma yang mengatur tentang tanah ulayat dan hak tradisional dalam sistem hukum nasional dibidang hukum agraria khususnya hukum pertanahan.
2. Agar tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 dapat diwujud-nyatakan dalam kebijakan dan hukum nasional untuk menggunakan tanah ulayat, maka sangat diharapkan perlu ada perlibatan secara partisipatif komunitas masyarakat adat dalam merumuskan kebijakan dan langkah-langkah hukum dengan memperhatikan hak-hak tradisional masyarakat adat yang melekat secara hukum dalam kerangka kepemilikan mereka atas tanah, wilayah, dan sumber daya alam serta dengan berjalannya waktu. Dan juga, Perlu dilakukan perubahan kebijakan untuk melindungi masyarakat adat dan hak atas tanahnya. Itulah tantangan yang dihadapi dalam pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia. Diperlukan *political will* yang kuat dari pemerintah dan kesadaran publik untuk melindungi hak-hak masyarakat adat demi keadilan agraria. Perlindungan hukum yang memadai bagi tanah adat beserta hak masyarakat adat mutlak diperlukan untuk menjamin keberlanjutannya di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdurrahman, 1994. Kedudukan Hukum Adat dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia (Jakarta, Djambatan)
- Arba H.M, 2017. hukum agraria Indonesia (Jakarta, Sinar Grafika, cetakan ketiga)
- Harsono Boedi, 2002. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta, Djambatan)
- Harsono Boedi, 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional* (Jakarta, Universitas Trisakti)
- Santoso Uriip, 2015. *Perolehan Hak Atas Tanah* (Jakarta, Prenamedia Grup)
- Saleh Wajink, 1977. *Hak Anda Atas Tanah* (Jakarta, Ghalia Indonesia)
- Sudiyat Iman, 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas* (Yogyakarta, Liberty)
- Supriadi, 2017. *Hukum Agraria* (Jakarta Timur , Sinar Grafika)

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 Tentang Agraria
- Peraturan Menteri Agraria/kepala Badan Pertahanan Nasional (Permen Agraria /Kepala BPN) No.14 tahun 2024 Tentang Penyelenggaran Administrasi Pertanahan dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Jurnal

- Abdul Hamid Usman, *Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Adat setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan, 2020, Vol. 1 No. 2
- Arina Shebubakar dan Marieh Rania, *Hukum Tanah Adat/Ulayat*, Jurnal Hukum, 2019, Vol. IV No.1
- Arvita Hastarini dkk, *Kedudukan hukum Masyarakat Adat Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Jurnal Hukum Sasana, 2022, Vol. VIII No. 2
- Ilyas Ismail, *Kedudukan dan Pengakuan hak Ulayat dalam Sistem Hukum Agraria Nasional*, Jurnal Hukum, 2010, No. 50
- Nana Yogatiana dan Mohammad Arief Hidayatullah, *Eksistensi Tanah Ulayat Masyarakat Adat dalam Hukum Tanah di Indonesia*, Jurnal Hukum, 2022, Vol. II No.4
- Pangaribuan Margaret dkk, *Kepastian Hukum Dalam Tanah adat dan UUPA yang*

Mengatur Mengenai Tanah Adat, Jurnal Kajian Hukum dan Politik, 2024, Vol.II No. 1

Renata Reggina, *Legalitas Kepemilikan Masyarakat Adat atas Tanah Ulayat Menurut Hukum Agraria*, Jurnal Hukum, 2019, Vol. VII No.5

Internet

<https://kawanhukum.id/polemik-regulasi-dan-praktik-mengenai-status-tanah-ulayat-masyarakat-hukum-adat-di-ntt/2> diakses 21 september 2024

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/tanah-ulayat-cl6522> diakses pada 21 februari 2024

<https://www.co.lamudi.id/journal/mengenai-apitu-tanah-ulayat/> diakses pada tanggal 21 februari 2024