

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Hak Milik Menurut Hukum Adat dan UUPA

Hak milik adat pada prinsipnya sudah ada dan melekat pada masyarakat hukum adat yang tersebar di seluruh Indonesia dan diberlakukan turun temurun. Secara ilmiah hak milik adat nanti dilukiskan dan digambarkan oleh para pakar hukum Belanda yang melakukan penelitian tentang adat dan hukum adat. Snouck Hurgoniye pakar pertama yang menemukan istilah *adatrecht* dalam bukunya *De Atjehers dan het gayolan*, yang membuat perhatian terhadap hukum adat sebagai ilmu pengetahuan hukum semakin meningkat. Peningkatan perhatian terhadap hukum adat juga terkait dengan pengkajian tentang hukum tanah adat dan hak milik adat. Van Vollenhoven dalam bukunya *De Ontdekking Van Het Adatrecht* menggambarkan tentang hukum tanah adat adalah hukum yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, dan dirasakan oleh masyarakat adat itu sendiri.¹⁷

Dalam hukum tanah adat hak milik pada prinsipnya berbeda dengan *eigendom* atau *bezet* (hak milik menurut hukum perdata barat) yang merupakan kepemilikan atau milik seseorang terhadap tanah atau benda lainnya. Roben Van Niel menyatakan hak milik '*bezet*' atas tanah terfokus pada pola penguasaan (*position*) dan kepemilikan (*ownership*) sedangkan

¹⁷ Merry Kalalo, Jemmy Sondakh, *Op.Cit*, h. 10.

kepemilikan individu atas tanah adat merupakan pemanfaatan yang mendapat imbalan tertentu.¹⁸

Letak perbedaan antara hak milik barat dan adat yaitu hak milik adat lahir dari masyarakat hukum adat dan diberikan oleh masyarakat adat, sedangkan *eigendom* berasal dari kepemilikan pribadi dan penguasaan pribadi. Hak milik dalam konsep hukum adat khususnya hukum pertanahan dibagi menjadi hak milik masyarakat adat maupun hak milik perorangan. Kepemilikan masyarakat adat yang merupakan kepemilikan komunal yaitu kepemilikan bersama seluruh anggota persekutuan hukum. Kepemilikan yang bersifat komunal dalam arti apapun dasarnya masyarakat adat dapat berkata sebidang tanah tersebut adalah kepunyaanku.¹⁹

Hubungan pemilik perorangan dan persekutuan hukum tidak bisa terpisahkan, merupakan suatu kesatuan yang utuh. Wignjodipuro menyatakan masyarakat hukum adat (persekutuan hukum) adalah kesatuan yang mempunyai tata susunan yang teratur dan kekal serta memiliki pengurus sendiri dan kekayaan sendiri, baik kekayaan materil maupun kekayaan immateril. Hak milik merupakan kekayaan materil dan immateril dari suatu persekutuan hukum yang bersifat *religius magis*. Hubungan *religius magis* menyebabkan kedudukan dan kepemilikan suatu benda bukan hanya berhubungan dengan pemilik tapi dengan roh-roh leluhur. Jadi dalam konsep hak milik adat, hak milik atas tanah oleh perorangan merupakan bagian dari

¹⁸ Robert Van Niel, *Sistem Tanam Paksa di Jawa*, (Terjemahan Handoyo). LP3ES, Jakarta.2003. h. 23.

¹⁹ Bushar Muhammad, *Op.Cit*, h. 52.

hak milik persekutuan hukum, selama seseorang menjadi anggota persekutuan hukum, maka orang tetap memiliki hak atas tanah. Hal ini merupakan perbedaan yang mendasar dengan kepemilikan menurut hukum barat yaitu kepemilikan pribadi atau privasi yang tidak ada sangkut paut dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Ada dua hal yang menyebabkan tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, yaitu karena “*sifat*” dan “*faktor*” dari tanah itu sendiri. Bila dilihat dari sifatnya, tanah merupakan satu-satunya harta kekayaan tempat bergantung seseorang maupun masyarakat adat. Begitu juga apabila kita lihat faktanya, tanah merupakan tempat tinggal dan memberikan kehidupan serta tempat bagi anggota persekutuan dimakamkan kelak setelah ia meninggal dunia. Kedaulatan tertinggi atas kepemilikan tanah adat ada pada persekutuan hukum, yang dimaksud dengan hak persekutuan atas tanah adalah hak persekutuan (hak masyarakat hukum) dalam hukum adat terhadap tanah tersebut; misalnya hak untuk menguasai tanah, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atasnya, atau berburu binatang-binatang yang hidup di atas tanah itu.

Hilman Hadikusuma,²⁰ menyatakan dalam penggunaan tanah hak ulayat terdapat aspek-aspek hukum yang penting dan hidup di atas tanah ulayat ini :

1. Hak individual diliputi juga oleh hak persekutuan.
2. Pimpinan persekutuan dapat menentukan untuk menyatakan dan menggunakan bidang-bidang tanah tertentu ditetapkan untuk kepentingan umum dan terhadap tanah ini tidak diperkenankan diletakkan hak perseorangan.
3. Orang asing yang mau menarik hasil dari tanah-tanah ulayat ini haruslah

²⁰ H. Hilman Hadikusuma, *Hukum Waris Adat*, Alumni, Bandung, 1983, h. 75.

terlebih dahulu meminta izin dari kepada persekutuan dan harus membayar uang pengakuan, setelah panen harus membayar uang sewa.

4. Persekutuan bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi di atas lingkungan ulayat.
5. Larangan mengasingkan tanah yang termasuk tanah ulayat, artinya baik persekutuan maupun para anggota-anggotanya tidak diperkenankan memutuskan secara mutlak sebidang tanah ulayat sehingga persekutuan sama sekali hilang wewenangnya atas tanah tersebut.

Hak milik adat tidak bisa terpisahkan daripada hak ulayat atau hak persekutuan hukum atas tanah. Hak milik adat juga tidak boleh pertentangan dengan apa-apa yang sudah digariskan menurut pengaturan tentang hak-hak masyarakat adat dalam persekutuan hukum. Penentuan kriteria tidak untuk membatasi pengakuan atas tanah adat,²¹ tetapi untuk mempertegas sebagai berikut :

- 1) Subjek hak ulayat, yakni masyarakat hukum adat tertentu yang dapat bersifat genealogis atau territorial dan bukan orang perseorangan dan bukan kepala persekutuan adat. Kepala Persekutuan Hukum Adat adalah pelaksana kewenangan masyarakat hukum adat dalam kedudukannya selaku petugas masyarakat hukum yang bersangkutan.
- 2) Objek hak ulayat, yakni wilayah tempat hak ulayat berlangsung dalam hubungan hukum tertentu (mengusahakan dan mengambil hasil untuk kehidupan sehari-hari). Dengan demikian, ada hubungan keterkaitan dan ketergantungan masyarakat hukum adat dengan wilayahnya dan bahwa pemanfaatan hasil dari tanah, perairan, tanaman, dan binatang yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan adalah hanya untuk

²¹ C. Van Vollenhoven, *Penemuan Hukum Adat*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1986, h.105-108.

memenuhi kebutuhan sehari-hari dan bukan untuk tujuan komersial.

- 3) Adanya norma-norma hukum yang mengatur hubungan hukum antara subyek dan objek.

Sebelum Indonesia merdeka, berlaku *Agrarische Wet* (Stb Nomor 55 Tahun 1870) yang termuat dalam Pasal 51 "*wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie*";²² hak ulayat diakui menurut hukum dengan dasar *Domeinverklaring* untuk Sumatera disebutkan dalam Pasal 1 Stb Nomor 55 Tahun 1870.²⁹ Pengakuan diberikan kepada kepemilikan atas tanah adat secara faktual masih berlangsung serta pelaksanaannya harus memerhatikan kepentingan bangsa secara keseluruhan.²³ Hak masyarakat hukum adat atas tanah, perairan, tanaman, dan binatang dalam wilayahnya menjadi sumber kehidupan dan mata pencarian diakui, dihormati, dan dilindungi sesuai dinamika perkembangan masyarakat hukum adat, kepentingan nasional dan negara sesuai prinsip negara kesatuan RI serta pelaksanaannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penguasaan tanah kepemilikan bersama merupakan kedaulatan tertinggi dalam kepemilikan tanah menurut hukum adat di mana ada bagan-bagian tanah tertentu diberi hak milik adat perorangan. Jadi menurut hukum adat orang dikenal tiga jenis hak kepemilikan yaitu kepemilikan perorangan, keluarga dan kepemilikan kampung atau suku. Hal ini ditemukan pada masyarakat parental seperti di Sulawesi, Kalimantan, dan Papua yang membagi kepemilikan bersama dan kepemilikan pribadi. Penggolongan hak kepemilikan

²² *Ibid*, h. 201.

²³ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 92

dalam tiga bagian tersebut disesuaikan dengan jenis benda atau barang yang dimiliki, misalnya benda bergerak atau benda yang bisa dipindahtangankan yaitu benda yang dikerjakan sendiri merupakan benda milik perorangan, sedangkan yang bersifat benda tetap atau benda tidak bergerak termasuk tanah, dan dusun merupakan pemilikan bersama antara satu keret/marga atau antara suku dengan suku lain.

Dalam rangka penempatan hukum adat dibawah hukum negara, Achmad Sodiki berpendapat bahwa ada dua jenis hukum adat, yakni:²⁴

- a. Hukum adat yang identik dengan hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa dengan persyaratan sebagaimana disebut dalam Pasal 5 Undang-undang Pokok Agraria, dan
- b. Hukum adat yang berlaku pada masyarakat-masyarakat hukum adat termasuk hak ulayat dan hak-hak yang serupa sepanjang menurut kenyataannya masih ada yang tidak berlaku pada masyarakat hukum adat yang lain. Secara politis hukum adat yang pertama berupa segala ketentuan hukum tertulis yang terbilang dalam pengertian *state law*, karena sekalipun hal itu dinyatakan sebagai hukum adat, tetapi jelas merupakan produk legislatif, yang lebih nampak sebagai *the commands of the sovereign*. Hal yang kedua merupakan jenis hukum adat yang merupakan produk masyarakat yang bersangkutan berdasarkan kesadaran hukumnya. Hukum adat demikian merupakan ketentuan yang mengakomodasikan kebutuhan dan kepentingan hukum warga masyarakat. Hukum ini, merupakan *represent a reasonable order of society which is accepted and observed by the large mayohty of the people because it corresponds to the basic interests and needs*.

Masyarakat hukum adat menganut sistem pemilikan dan penguasaan bersama oleh satu marga atau lebih, dari satu kelompok keluarga yang berasal darisatu mata rumah dan dapat juga memberikan kepada warga dalam bentuk hak milik dan hak pakai yang bersifat hak perorangan. Hak milik atas tanah

²⁴ Husen Alting, *Dinamika Hukum Dalam Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah (Masa Lalu,Kini dan Masa Mendatang)*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2011, h. 49.

yang dimaksudkan di sini diberikan kepada seseorang atau satu keluarga yang secara terus-menerus menguasai dan menggunakan tanah tersebut untuk berkebun dan membangun rumah atau dengan perkataan lain menagawan kampung membagi tanah kepada para warganya untuk keperluan pertanian dan pemukiman yang dapat diwariskan kepada generasi berikutnya.

Sebagai contoh hubungan hukum orang Papua dengan tanah rata-rata mempunyai hubungan yang bersifat lembaga-lembaga hukum, bukan hubungan hukum yang bersifat konkret artinya rata-rata orang Papua mempunyai hubungan-hubungan hukum yang langsung dengan tanah seperti hak-hak kepemilikan bersama, hak milik perorangan dan hak pakai, bukan sebagai penggarap tanah milik orang lain dengan perjanjian bagi hasil, atau sebagai buruh tani di atas lahan atau tanah orang lain seperti di daerah lain yang umumnya orang hanya menguasai tanah dengan perjanjian satu atau dua kali panen setelah itu tanahnya dikembalikan kepada pemilik semula.

Lain halnya dengan hak pakai yang mengandung dua unsur sekaligus yakni unsur publik dan keperdataan. Unsur publik ini meliputi tanah-tanah yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum, seperti tanah lapangan umum, tanah untuk lapangan perang, tanah untuk tempat pemakaman atau kuburan umum dan tanah-tanah yang dimanfaatkan untuk kepentingan keagamaan atau kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta kepentingan sosial lainnya. Berbeda dengan hak pakai yang bersifat keperdataan diberikan kepada seseorang dalam sukunya sendiri yang sangat membutuhkan pemanfaatan tanah tersebut. Bisa juga diberikan kepada orang luar atau pendatang baru yang

ingin menetap atau sementara pada tanah-tanah milik orang , dengan ketentuan ada batas waktunya yang dapat dilakukan melalui suatu perjanjian lisan yang berisi hak dan kewajiban para pihak.

Selanjutnya dalam pemberian hak-hak atas tanah itu dilakukan melalui suatu musyawarah adat dan saat penyerahan oleh *menagawan* kampung dan tua-tua adat dan *keret/marga* dan semua warga masyarakat hadir dalam bentuk upacara adat dan makan bersama, setelah itu kepada adat dan tua-tua adat membawa jalan dan menunjukkan batas-batas tanah antara satu suku dengan suku lainnya dan tanah-tanah yang digunakan untuk kepentingan umum lainnya. Batas- batas tanah itu digunakan tanda batas alam seperti gunung, bukit, batu besar, sungai/kali besar serta diberi nama bagi batas-batas tersebut.

Pengakuan hukum adat sebagai dasar Hukum Agraria Nasional, secara tegas dinyatakan atau dirumuskan dalam UUPA Pasal 3 berbunyi Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang disingkat dengan Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka terjadilah perubahan secara fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama di bidang hukum

Pertanahan. Disebut fundamental atau bersifat mendasar, oleh karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya yaitu mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, sebagaimana dinyatakan dalam konsiderans bagian berpendapat huruf (b), bahwa UUPA harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala hal agraria.²⁵ Selanjutnya dalam Konsiderans huruf (a) dinyatakan, bahwa : Perlu adanya hukum Agraria Nasional, yang berdasarkan atas Hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dengan demikian, maka jelaslah bahwa UUPA menciptakan hukum agraria nasional yang berstruktur tunggal yaitu hukum adat tentang tanah, sebagai hukum asli sebagian terbesar rakyat Indonesia. Jika disimak kembali bunyi kedua pasal tersebut di atas utamanya pasal 3, maka dapat disimpulkan bahwa hak ulayat yang diakui oleh UUPA, adalah pengakuan yang disertai dengan dua syarat yaitu pertama mengenai eksistensinya dan kedua mengenai pelaksanaannya. Ditinjau dari segi eksistensinya hak ulayat itu diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Di daerah-daerah yang hak ulayatnya sudah tidak ada lagi, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan kembali, dan daerah-daerah yang hak ulayatnya tidak pernah ada tidak akan diberikan hak ulayat baru. Ditinjau dari segi pelaksanaannya, maka hak ulayat

²⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2006, h. 1.

itu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara dan undang-undang serta peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Dalam pasal 5 dinyatakan pula, 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-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu dan berdirinya tidak ditentukan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lain dengan solidaritas sangat besar diantara para anggota, memandang yang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan alam digunakan sepenuhnya untuk anggota masyarakat hukum adat bersifat tidak tetap terhadap keberadaan masyarakat adat dan beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian masyarakat hukum. Dengan adanya hak bagi anggota persekutuan untuk memanfaatkan tanah ulayat, maka hak ulayat melekat menjadi hak perseorangan, merupakan hak yang diberikan untuk anggota persekutuan atas tanah ulayat.

Di keluarkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, maka "*agraris wet*" telah dicabut selain hak-hak mengenai tanah undang-undang tetap mengakui adanya tanah ulayat, sebagaimana disebutkan

dalam Pasal 3 UUPA tetap mengakomodasikan tanah ulayat yang berarti eksistensinya tetap diakui secara hukum.²⁶ Masyarakat hukum adat di tiap daerah dalam praktik kehidupan bermasyarakat tetap kokoh dengan hukum adatnya, bukan hanya dalam hal pemilikan atas tanah juga sistem kekerabatan yang erat kaitannya dengan pertanahan dan pertanian atau perkebunan. Yang mengakomodasikan tanah ulayat dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 3, sebagai berikut : Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada sesuai dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi, Pasal 3 UUPA tidak menyebutkan secara langsung dengan "*Tanah Ulayat*".²⁷ melainkan "masyarakat-masyarakat hukum adat" yang erat dengan pengertian "*Tanah Ulayat*" dalam Pasal 3 UUPA. Kata-kata "masyarakat-masyarakat hukum adat" dalam UUPA Pasal 2 ayat (4) adalah sebagai berikut: "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Konsepsi hukum adat dirumuskan sebagai konsepsi yang "*Komunalistik Religious*", yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan dan berhubungan dengan nilai-nilai magis/religius. Sifat

²⁶ *Ibid*, h. 28.

²⁷ *Ibid*, h. 30

komunalistik merujuk pada hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang kemudian dalam kepustakaan hukum disebut sebagai *Hak Ulayat*. Adat-istiadat mempunyai ikatan dan pengaruh yang kuat dalam masyarakat. Kekuatan mengikatnya tergantung pada masyarakat yang mendukung adat-istiadat tersebut, terutama yang berpangkal tolak pada perasaan kebersamaan, idealisme dan keadilan. Sulit dibayangkan bahwa adat-istiadat, walaupun dipelihara terus-menerus, dengan sendirinya akan mewujudkan kepastian hukum. Kepastian hukum dapat terwujud jika terdapat kaidah-kaidah yang mengikat untuk mengatur tata kehidupan masa kini dan masa yang akan datang.

Sedangkan hak masyarakat hukum adat merupakan hak yang bersifat individu maupun hak yang bersifat komunal. Salah satu hak yang bersifat komunal yang terdapat dalam UUPA adalah *Hak Ulayat* (wilayah) untuk menunjukan kepada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum bersangkutan. Menurut Van Vollenhoven²⁸.

Kata *Ulayat* berasal dari bahasa Minangkabau, "*Ulayat*" artinya Wilayah atau Daerah. Pengertian terhadap istilah Hak Ulayat ditegaskan oleh G. Kertasapoetra,²⁹ dan kawan-kawan dalam bukunya Hukum Tanah, Jaminan UUPA Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah, menyatakan bahwa : "*Hak ulayat* merupakan hak tertinggi atas tanah yang dimiliki oleh

²⁸Van Vollenhoven, *Ichtisar lengkap DC Indonesier en zijrt grand jilid 1* (terjemaban Soewargono), Yayasan Badan penerbit Gajah Mada, Jogjakarta, 1956, h.16-17.

²⁹G.Kertasapoetra et al, Hukum Tanah, *Jaminan Undang-Undang Pokok Agraria Bagi Keberhasilan Pendayagunaan Tanah*, Bina aksara, Jakarta, 1985, h. 88.

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

Selain itu juga *Hak Ulayat* merupakan suatu hak yang sudah sangat tua meliputi seluruh Indonesia yang asal muasal bersifat keagamaan. Hak ini dipunyai oleh suatu suku (*stam*), atau oleh sebuah gabungan desa (*dropsbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja, tetapi tidak pernah dipunyai oleh suatu orang individu. Hak Ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam dan ke luar.³⁰ Sedangkan Boedi Harsono,³¹ merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya sebagai pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.

Hak Ulayat sebagaimana yang berlaku dalam tatanan Hukum Adat juga diakui di dalam UUPA, tetapi disertai dengan 2 poin syarat yaitu terkait "*Eksistensi*" dan "*Pelaksanaanya*" yang disebutkan di dalam Pasal 3 UUPA.

³⁰Fakultas Hukum UGM, *Laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat ke dalam Yuridiksi UUPA*, Depdagri-FH UGM, 1978, h. 55.

³¹ Boedi Harsono, *Op.Cit*, h. 1-2.

Yang pada intinya menyatakan bahwa :“Hak Ulayat diakui sepanjang pada kenyataannya masih ada di daerah-daerah yang meyakini hal tersebut, jadi hak ulayat tidak diberlakukan dan dibentuk kembali di daerah-daerah yang sudah tidak menganggap Hak Ulayat itu ada”. Di dalam UUPA dikatakan bahwa apabila tidak ada peraturan positif tertulis yang mengatur suatu hal pada kondisi tertentu, maka yang berlaku adalah norma-norma Hukum Adat yang dijadikan sebagai pelengkap (Pasal 56, 58, dan secara rinci disebutkan dalam Pasal 5 UUPA). “.....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 (UUPA) dan dengan peraturan perundangan lainnya.....”.

Keberadaan dan kedudukan hak ulayat cukup kuat dan masih dipertahankan sampai saat sekarang ini. Undang-undang republik Indonesia no. 5 tahun 1960 tentang dasar pokok-pokok agrarian (UUPA) pasal 3 memberikan suatu pengakuan terhadap keberadaan tanah ulayat tersebut. Pasal 3 ini jika dikaitkan dengan pasal 58 UUPA yang masih mengakui berlakunya hak-hak lain sejenis yang tidak bertentangan dan selama belum diatur khusus, maka apa yang menjadi petunjuk yang diatur oleh pasal 3 ini, dapat dijabarkan sebagai berikut :

- a. Bahwa hak ulayat itu masih terdapat dalam masyarakat dan masih berfungsi dalam masyarakat serta masih dipatuhi oleh masyarakat sebagai suatu lembaga dalam masyarakatnya.
- b. Harus disesuaikan dengan kepentingan nasional, artinya ada prinsip nasionalitas.

- c. Harus disesuaikan dengan kepentingan Negara
- d. Harus berdasarkan kepada persatuan Negara
- e. Hak ulayat untergeordhaet kepada undang-undang maupun peraturan lainnya yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia. Dengan demikian biarpun hak ulayat itu sudah ada sebelum UUPA, namun harus seirama, sejalan, dan tunduk kepada ketentuan-ketentuan umum yang dibuat dalam konteksnya berlaku di Indonesia.

Hak ulayat mempunyai kekuatan berlaku ke dalam dan ke luar adalah dalam hubungannya dengan bukan anggota masyarakat hukum adatnya, yang disebut “orang asing” atau “orang luar”. Hak ulayat tersebut mempunyai ciri-ciri antara lain adalah sebagai berikut :

- a) Hanya persekutuan hukum itu sendiri beserta warganya yang berhak dengan bebas mempergunakan tanah-tanah liar di wilayah kekuasaannya.
- b) Orang luar boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan atau pucuk adat tersebut, tanpa izin dari pucuk pimpinan adat tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran.
- c) Warga persekutuan boleh mengambil manfaat dari wilayah hak tanah ulayat namun hanya untuk kepentingan penghidupan keluarga.
- d) Sedangkan orang asing hanya diperkenankan mengambil manfaat dari wilayah hak tanah ulayat dengan izin kepala persekutuan hukum disertai pembayaran upeti, uang sewa atas penggunaan tanah ulayat kepada persekutuan hukum tersebut.
- e) Persekutuan adat bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi dalam wilayahnya, terutama yang berupa tindakan yang melawan hukum, yang merupakan delik.
- f) Hak ulayat tidak dapat dilepaskan, dipindah tangankan, diasingkan untuk selamanya.
- g) Hak ulayat juga meliputi tanah yang sudah digarap, yang sudah diliputi oleh perorangan.

Secara hukum adat tanah ulayat ini diserahkan pengelola dan pemanfaatannya kepada masing-masing suku yang ada. Kebiasaan ini secara turun temurun telah berlangsung sejak lama, sehingga status tanah ulayat secara adat sangat kuat. Hasil tanah ulayat sebagian besar digunakan sebagai

penunjang kehidupan anak kemenakan.³²

B. Tinjauan Umum Tentang Kampung

Istilah kampung sendiri ada dari konsep umum “*Desa*” secara etimologis yang berasal dari kata “*swadesi*” bahasa Sansekerta yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom. Diintrodusir pula oleh Sutardjo Kartohadikoesoemo bahwa: “Perkataan “*desa*”, “*dusun*”, “*desi*” (ingatlah perkataan *swadesi*), seperti juga halnya dengan perkataan “*Negara*”, “*negeri*”, “*negari*”, “*nagari*”, “*negory*” (dari perkataan “*negarom*”), asalnya dari perkataan *Sanskrit* (*sansekerta*), yang artinya tanah-air, tanah asal, tanah kelahiran” Ateng Syafrudin juga memberikan informasi tentang istilah yang digunakan sebagai kesamaan istilah “*desa*”, yakni “*swagarma (gramani)*, *dhis*, *marga*, *nagari*, *mukim*, *kuria*, *turnenggungan*, *negorey*, *wanua* atau *negoriy*, *manoa*, *banjar* dan *penanian*.”³³

Dari istilah “*desa*” inilah tersebut kemudian dalam bahasa Jawa dipelintir menjadi kata “*ndeso*” untuk menyebut orang-orang atau penduduk yang berada di “*udik*” atau “pedalaman” atau yang punya sifat “*kampung (an)*”. Pemahaman ini sama persis dengan arti dan kata “*kampung*”, yakni kolot, kuno, lama, tradisionil. Pemahaman inilah lahir kata “*kampung*” yang mempunyai arti adalah kawasan yang ditinggali oleh masyarakat atau pribumi (pada masa Hindia Belanda) yang pekerjaannya sebagai pembantu pada keluarga-keluarga Eropa atau Tionghoa dan sedikit dari mereka yang masuk di sektor formal sebagai pegawai rendahan di kantor pemerintah atau swasta. Kampung

³²Elviriadi, *Sebuah Kitab Hutan Untuk Negeri Gundul Mereguk kearifan Tetua Kampar*, Suska pers, Pekanbaru, 2007, h.82-83.

³³ Ateng Syafrudin & Suprin Na’a, *Op. Cit.*, h. 2.

dalam konsep keumuman adalah kesatuan masyarakat hukum yang mendiami dan menghuni suatu wilayah yang masyarakatnya saling kenal mengenal karena adanya hubungan seketurunan (*geneologis*) ataupun rasa kewilayahan yang membentuk suatu masyarakat yang khas. Kampung juga merupakan satuan pemerintahan terendah dalam status pemerintahan negara yang diberi hak otonomi adat dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat dalam penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan asal usulnya.³⁴

Posisi pemerintah kampung dalam konstelasinya dengan praktik desentralisasi dan otonomi daerah baru terlihat secara jelas setelah terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi menurut UU ini berhenti pada level pemerintah kabupaten/kota, dan memosisikan pemerintah kampung sebagai bagian dari pemerintah kabupaten/kota sebagaimana tersurat pada Pasal 200 Ayat (1) yang berbunyi antara lain “Dalam pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk Pemerintahan Desa...”, sehingga kampung merupakan bagian dari pemerintahan Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, pemerintah kampung adalah subsistem dari pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam menjalankan pemerintahannya, kampung lebih banyak menjalankan tugas pembantuan daripada menjalankan urusan desanya sendiri. Berangkat dari kehendak untuk menempatkan kampung pada posisi yang

³⁴ <http://salawakuinstitute.blogspot.co.id/2012/06/konsep-des.html>, diakses hari rabu tanggal 19 juni 2024, pukul 17.30 WIT.

mandiri, terbitlah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa atau dengan sebutan nama lain (selanjutnya disebut UU Desa).

Secara normatif dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disingkat UU Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan Desa atau yang disebut dengan nama lain Kampung adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota.

Memaknai sejarah pengaturan Desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Desa tersebut belum dapat memadai segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat Desa yang hingga saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU Nomor 6 Tahun 2014 ini disusun dengan semangat penerapan amanat konstitusi, yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2) untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan. Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dengan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanyalah dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian

adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Secara yuridis dalam Pasal 1 huruf l UU No. 21 Tahun 2001 tertulis kampung atau yang disebut dengan nama lain adalah “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten/Kota”. Sedangkan dalam Pasal 1 huruf m tertulis Badan Musyawarah Kampung (*Bamuskam*) atau yang disebut dengan nama lain adalah “sekumpulan orang yang membentuk satu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur di dalam kampung tersebut serta dipilih dan diakui oleh warga setempat untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah Kmapung”. Kemudian dalam UU Otonomi Khusus dalam Pasal 3 Ayat (3) “Distrik terdiri atas sejumlah kampung atau yang disebut dengan nama lain”. Kemudian kewenangan daerah dalam Pasal 4 hanya diberikan kepada Provinsi Papua sedangkan kewengan daerah kabupaten dan daerah kota sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun tugas dan wewenang kepala desa menurut Pasal 14 ayat (1) dan (2) PP No. 72 Tahun 2005 menyatakan bahwa: (1) Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan; (2) Dalam menjalankan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa Mempunyai wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;

- b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. Mewakili desanya didalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundangundangan.

C. Tinjauan Umum Tentang Sengketa

Istilah Sengketa, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pertikaian atau perselisihan,³⁵ sedangkan dalam kosa kata Bahasa Inggris istilah tersebut diistilahkan menjadi 2 (dua) yaitu *conflict* dan *dispute* yang kedua-duanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan diantara kedua pihak atau lebih, tetapi keduanya dapat dibedakan. Istilah *conflict* sudah diserap kedalam Bahasa Indonesia menjadi “konflik” sedangkan istilah *dispute* dapat diterjemahkan sebagai sengketa.³⁶ Sengketa pertanahan atau land dispute terdiri atas 2 (dua) suku kata yaitu land dan dispute. Sengketa pertanahan, dalam bahasa konflik dikategorikan sebagai *manifest conflict* dan *emerging conflicts*. Dalam suatu sengketa, pihak-pihak sudah teridentifikasi, berhadapan langsung dalam suatu sengketa yang sedang berlangsung atau berkelanjutan dan tidak dicapai jalan keluar yang memuaskan kedua belah pihak (*deadlock*).³⁷ Selanjutnya sengketa pertanahan adalah perselisihan agrarian antara orang perorang, kelompok, golongan organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau

³⁵Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2003.

³⁶Nia Kurniati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaian Melalui Arbitrase dalam Teori dan Praktik*, Refika Aditama, Bandung, 2016, h.157.

³⁷*Ibid*

sudah berdampak luas secara social, politis, ekonomi, pertahanan atau budaya.³⁸

Dikatakan tanah sengketa bisa dilihat dari aspek kepemilikan dan aspek batas tanah. Dari aspek kepemilikan bisa diartikan pemiliknya lebih dari satu orang yang semuanya memegang tanda bukti kepemilikan dan semuanya mengaku yang paling benar. Padahal yang benar pasti satu sedangkan yang lainnya pasti salah atau tidak benar. Dari aspek batas tanah bisa diartikan adanya batas yang tidak sesuai dengan tetangga berbatasan atau tidak ada persetujuan antara pihak-pihak yang berbatasan sehingga menimbulkan permasalahan antara pemegang hak dan tetangga berbatasan.

Sengketa tanah bisa terjadi dimana saja dan kapan saja. Untuk mencegah dan mengatasi terjadinya sengketa pertanahan, pemerintah telah berulang kali berusaha mengatasinya. Salah satu usaha pemerintah adalah dengan mengeluarkan ketentuan baru, yaitu Peraturan Presiden no 86 tahun 2018 tentang reforma agraria yang bertujuan untuk menata kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan.

D. Penyelesaian Sengketa

Secara umum, penanganan mengenai sengketa dapat diselesaikan melalui 2 (dua) cara, Penyelesaian melalui *litigasi* (Pengadilan) dan Penyelesaian melalui *non litigasi* (di luar Pengadilan). Kedua pihak yang bersengketa dapat

³⁸Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit*, h.150.

memilih jalur mana yang akan diambil dalam penyelesaian masalah mereka, karena perkara pertanahan tidak hanya sebatas perkara pidana, hak keperdataan, dan Tata usaha negara, bahkan di peradilan agama pun (Seperti misalnya sengketa tanah warisan dan tanah wakaf) juga ada. Sehingga pihak bersengketa berhak dengan leluasa memilih bagaimanakah penanganan masalah yang dialami :

1. Penyelesaian Sengketa Melalui Litigasi

Proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui pengadilan atau yang sering disebut dengan istilah “*litigasi*”, yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara di pengadilan di mana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim. Litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa di pengadilan, di mana semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk mempertahankan hak-haknya di muka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution*.³⁹

Dalam penyelesaian sengketa, termasuk sengketa tanah sudah pasti akan lebih baik mengutamakan pencegahan (*Preventif*) dari pada menyelesaikan (*Represif*).⁴⁰ artinya pada saat melakukan pembelian atau melakukan prosedur pendaftaran tanah harus dilakukan secara selektif, dengan mengecek kepemilikan pada instansi terkait. Namun ada saja

³⁹Dimas Kurniawan Figna, *Proses Sengketa Antropologi Hukum*, Universitas Ekasakti, Nurnaningsi Amriani, 2011, h.35.

⁴⁰Mudakir Iskandar Syah, *Op.Cit*, h. 167.

kemungkinan masalah yang muncul akibat cacat administrasi dan pengecekan yang kurang akurat. Sehingga tidak dapat dibuktikan kebenaran data yang ada, disinilah terjadi sengketa dan sudah menjadikannya tanggung jawab pemerintah untuk menyelesaikannya. Pemerintah memang mempunyai tugas pokok untuk melakukan pencegahan terjadinya tumpang tindih atau permasalahan pertanahan yang lainnya. Usaha pencegahan ini diantaranya dengan ketegasan memberlakukan ketentuan dalam penerapan hukum pertanahan. Pengadilan merupakan wadah untuk mencari keadilan untuk semua permasalahan perselisihan hukum, termasuk perselisihan pertanahan. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pengadilan tidak bisa menolak semua gugatan yang diajukan oleh para pihak dengan alasan apapun.

2. Penyelesaian Sengketa Melalui Non Litigasi

Penyelesaian sengketa melalui *Non-Litigasi*, kita telah mengenal adanya penyelesaian sengketa alternatif atau *Alternative Dispute Resolution* (ADR), yang dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, *Alternative Dispute Resolution* (ADR) adalah suatu pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan.⁴¹

⁴¹Dimas Kurniawan Figna, *Op. Cit*, h.17.

Dalam penyelesaian sengketa Laura Nader dan Harry Todd,⁴² mengemukakan beberapa alternative untuk prosedur penyelesaian sengketa yang ada dalam masyarakat, yaitu :

- a. Mediasi (*mediation*), dengan cara ini ada pihak ketiga yang membantu kedua belah pihak yang berselisih pendapat untuk menemukan kesepakatan. Pihak ketiga ini tidak dapat ditentukan oleh kedua pihak yang bersengketa, atau ditunjuk oleh yang berwenang untuk itu. Apakah mediator hasil pulihan kedua pihak, atau karena ditunjuk oleh yang mempunyai kekuasaan, kedua pihak yang bersengketa harus setuju bahwa jasa-jasa dari seorang mediator akan digunakan dalam upaya mencari pemecahan..
- b. Arbitrase (*arbitration*), dua belah pihak yang bersengketa sepakat untuk meminta perantara pihak ketiga, arbitrator, dan sejak semula setelah setuju bahwa mereka akan menerima keputusan dari arbitrator itu.
- c. Perundingan (*negotiation*), dua pihak yang berhadapan merupakan para pengambil keputusan. Pemecahan dari masalah yang mereka hadapi dilakukan oleh mereka berdua, mereka sepakat, tanpa adanya pihak ketiga yang mencampurinya. Kedua pihak berupaya untuk saling meyakinkan, jadi mereka membuat aturan mereka sendiri dan tidak memecahkannya dengan bertitik tolak dari aturan-aturan yang ada.
- d. Paksaan (*coercion*), satu pihak memaksakan pemecahan pada pihak lain.

Ini bersifat unilateral. Tindakan yang bersifat memaksakan ini atau

⁴²Nader dan Todd, *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1993, h. 210.

ancaman untuk menggunakan kekerasan, pada umumnya mengurangi kemungkinan penyelesaian secara damai.

- e. Membiarkan saja (*lumping it*), pihak yang merasakan perlakuan yang tidak adil, gagal dalam upaya untuk menekan tuntutan. Dia mengambil keputusan untuk mengabaikan saja masalah atau isu yang menimbulkan tuntutan dan dia meneruskan hubungan-hubungannya dengan pihak yang dirasakannya merugikan. Ini dilakukan karena berbagai kemungkinan seperti kurangnya informasi mengenai bagaimana proses mengajukan keluhan itu ke pengadilan, kurangnya akses ke lembaga pengadilan, atau sengaja tidak di proses ke pengadilan karena diperkirakan bahwa kerugian lebih besar dari keuntungannya (dalam arti materiil maupun kejiwaan).
- f. Mengelak (*avoidance*), pihak yang merasa dirugikan, memilih untuk mengurangi hubungan-hubungan dengan pihak yang dirugikan, memilih untuk sama sekali untuk menghentikan hubungan tersebut . Misalnya dalam hubungan bisnis, hal semacam ini dapat terjadi. Dengan mengelak, maka isu yang menimbulkan keluhan dielakkan saja.
- g. Peradilan (*adjudication*), di sini pihak ketiga mempunyai wewenang untuk mencampuri pemecahan masalah, lepas dari keinginan para pihak bersengketa. Pihak ketiga itu juga berhak membuat keputusan dan menegakan keputusan itu artinya berupaya bahwa keputusan dilaksanakan.⁴³

⁴³*Ibid*, h. 212.