

ANALISIS YURIDIS HAK KOMUNAL ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DALAM HUKUM TANAH NASIONAL

Dedy Wahyudi

(S1 Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
dediwahyudi888@gmail.com

Indri Fogar Susilowati

(S1 Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial Dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya)
indrifogars@yahoo.co.id

Abstrak

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menerbitkan peraturan baru yang memuat tentang ketentuan hak atas tanah yang baru dengan sebutan hak komunal. Peraturan menteri tersebut mencabut pelaksanaan hak ulayat yang selama ini menjadi rujukan berbagai peraturan daerah dalam mengatur hak penguasaan tanah masyarakat hukum adat. Hak komunal dalam peraturan menteri tersebut dikategorikan sebagai hak atas tanah masyarakat hukum adat dan bukan penguasaan tanah. Penelitian ini bertujuan untuk memahami perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan tanahnya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, penggantian hak ulayat menjadi hak komunal tersebut tidak dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat hukum adat. Kepastian hukum atas seperangkat hukum (*Bundle of Rights*) telah hilang sejak peraturan pelaksanaan hak ulayat dicabut. Terhadap hilangnya seperangkat hukum tersebut hak komunal yang hadir untuk menggantikan hak ulayat tidak dapat memenuhi hak publik masyarakat hukum adat atas tanah yang masuk dalam kategori penguasaan tanah.

Kata Kunci: Hak ulayat, hak komunal, hak atas tanah, masyarakat hukum adat.

Abstract

Regulation of the Minister of agrarian and Spatial/national land Agency publishes new regulations that contain provisions of a new land rights as a communal rights. Regulation of the Minister revoke the exercise of customary that becomes the reference of various local regulations to regulate land ownership rights of indigenous legal community. Communal rights in the Ministerial Regulation categorized as land rights and customary law rather than community land ownership. This research aims to understand the legal protection for the community's customary law relating to land. This research uses research methods with normative law legislation and conceptual approach. Based on the results obtained, the replacement of the customary rights of the communal rights of being unable to provide protection and legal certainty to the law. Legal certainty over a set of laws (*Bundle of Rights*) have been lost since the exercise of customary regulations is revoked. Against the loss of a set of communal rights such laws are present to replace the customary rights are unable to meet the public's rights of customary law community over land that fall into the category of land ownership.

Keywords: Customary rights, communal rights, land rights, indigenous people

PENDAHULUAN

Tanah merupakan Sumber Daya Alam (SDA) yang penting dalam kehidupan semua makhluk hidup baik tumbuhan, hewan, manusia dan terutama bagi masyarakat adat. Tanah bagi masyarakat adat merupakan tempat hidup, tempat untuk tinggal, tempat mencari sumber makanan dan tempat untuk mengadakan kegiatan-kegiatan sehari-hari. Terdapat dua hal menurut C. Van Vollenhoven yang menyebabkan sehingga tanah memiliki kedudukan yang sangat penting dalam masyarakat adat, yaitu: karena sifatnya, tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaan sebagai benda yang nyata. Kedua karena faktanya, bahwa

tanah merupakan tempat tinggal dan memberikan penghidupan bagi masyarakat hukum adat, tempat pemakaman leluhurnya, serta tempat tinggal roh leluhur masyarakat adat tersebut¹.

Perkembangan zaman yang terus maju dan begitu kompleksnya kebutuhan atas penguasaan, pengelolaan dan pemilikan tanah, memberi konsekuensi logis menjadikan tanah tidak terlepas dari berbagai konflik dan sengketa². Konflik yang dimaksud dalam tulisan ini

¹ C. Van Vollenhoven dalam Suriyaman Mustari Pide. 2015. *Hukum Adat Dahulu, Kini dan Akan Datang*. Jakarta : Prenadamedia Group. Hal 120.

² *Ibid*. Hal. 142.

menurut definisi konflik menurut Lewis Coser “*conflict involve struggles between two or more people over values, competition for status, power or scarce resource*”³ artinya konflik melibatkan perjuangan antara dua orang atau lebih atas nilai-nilai, kompetisi untuk status, kekuasaan atau sumber daya yang langka. Konflik yang telah nyata, dalam hal ini mengenai kepemilikan atas tanah, maka hal itu dikatakan sebagai sengketa.

Faktanya dalam masyarakat kerap kali muncul konflik yang umumnya disebabkan oleh salah pengertian mengenai makna bahwa hukum agraria adalah hukum adat.⁴ Konflik lainnya disebabkan karena hubungan antara hak-hak masyarakat/perorangan atas tanah dengan hak menguasai tanah dari negara pemahamannya masih samar-samar.⁵ Politik hukum dari pemerintah untuk melindungi hak-hak masyarakat miskin, termasuk hak-hak masyarakat adat atas tanah masih belum memadai menjadi sebab lain kerap kali munculnya konflik yang berkaitan dengan agraria tersebut.⁶

Pengaturan mengenai penguasaan tanah oleh negara terhadap seluruh wilayah tanah dan air di Indonesia ini tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Disingkat UUD NRI 1945), menentukan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, secara jelas pasal tersebut mengatur hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara, dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyatnya.

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjadi landasan konstitusional dan politik disahkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) pada tanggal 24 september 1960, yang dikenal sebagai hukum tanah nasional. UUPA adalah sebuah undang-undang yang memuat konsepsi, asas-asas dan ketentuan pokoknya yang menjadi dasar bagi hukum tanah yang baru⁷. Diterbitkannya UUPA telah mengakhiri kebhinekaan perangkat hukum yang mengatur bidang pertanahan dan menciptakan hukum tanah nasional yang tunggal, yang didasarkan pada hukum adat⁸.

Pengakuan UUPA terhadap keberlakuan hukum adat dalam hukum tanah nasional juga meliputi pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah yang diberikan kepada masyarakat hukum adat dengan hukum adatnya di tiap-tiap daerah yang berlaku. Penyerahan pelaksanaan oleh UUPA kepada masyarakat hukum adat tersebut sesuai dengan apa yang tertulis dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa hak menguasai dari negara tersebut diatas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Penyerahan pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah kepada masyarakat hukum adat dalam UUPA mendapatkan penamaan hak ulayat sesuai apa yang telah dinyatakan oleh Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa 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-peraturan lain yang lebih tinggi.

Mengacu pada Penjelasan Umum II (2) UUPA, dalam hubungan antara negara dan tanah terdapat tiga entitas tanah yaitu, (1) tanah negara yang kewenangannya beraspek publik, (2) tanah hak yang dipunyai oleh perorangan maupun badan hukum yang kewenangannya beraspek Perdata dan (3) hak ulayat masyarakat hukum adat yang kewenangannya beraspek publik dan perdata. Tanah masyarakat hukum adat adalah satu dari tiga entitas tanah dengan kewenangan publik dan perdata.

Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang-wewenang dan kewajiban-kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, dan merupakan pendukung utama kehidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa⁹. Hak ulayat mengandung dua unsur, yaitu unsur kepunyaan yang termasuk dalam bidang hukum perdata dan unsur tugas – kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah-bersama, yang termasuk bidang hukum publik¹⁰.

Keberadaan hak ulayat untuk masyarakat hukum adat mendapatkan pengaturan pelaksanaan melalui Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian

³ Ibid.

⁴ Ibid. Hal. 143.

⁵ Abrar Saleng. 2006. *Format Baru Penyelesaian Konflik dan Sengketa Tanah*. dalam Ibid.

⁶ Bernhard Limbong. 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta : Pustaka Marghareta. Hal. 346.

⁷ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Peiaksanaannya*, Jilid I, *Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Djambatan. 174.

⁸ Ibid. Hal. 176.

⁹ Ibid. Hal. 185.

¹⁰ Ibid. Hal. 280.

Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disingkat Permenag 5/1999).

Pada 12 Mei 2015 telah disahkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (selanjutnya disingkat Permen ATR 9/2015). Permen ATR 9/2015 ini disahkan dan mencabut Permenag 5/1999. Menurut Menteri ATR/Kepala BPN Ferry Mursyidan Baldan, Pemberian hak komunal ini untuk menghindari sengketa antara masyarakat adat dengan perusahaan pengelola hutan termasuk dengan negara¹¹.

Tidak lama setelah Permen ATR 9/2015 disahkan, pada tanggal 14 April 2016 telah disahkan sebuah peraturan menteri baru yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (selanjutnya disingkat Permen ATR 10/2016) yang mencabut Permen ATR 9/2015.

Problematika yuridis muncul dalam pengaturan hak komunal atas tanah ini, problematika yuridis tersebut adalah terdapatnya ketentuan hukum yang kabur dalam Permen ATR 10/2016. Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) dan (16) Permen ATR 10/2016 hak komunal didefinisikan sebagai hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA. Terhadap hak komunal yang subjeknya adalah masyarakat hukum adat jelas tidak dapat dimasukkan dalam kategori hak ulayat karena hak ulayat beraspek publik dan perdata, sedangkan hak komunal hanya beraspek perdata.

Hak komunal masyarakat hukum adat ini termasuk dalam hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA dengan segala kewenangannya yaitu mengalihkan, mewariskan, dan menjadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan. Kekaburan norma tersebut terjadi karena hak komunal yang masuk dalam kategori hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA dibatasi dengan Pasal 20, 21, 22, dan 23 Permen ATR 10/2016 yang tidak sesuai dengan karakteristik hak atas tanah pada UUPA dengan aspek perdatanya.

Pasal 24 Permen ATR 10/2016 huruf (a) menyatakan bahwa masyarakat hukum adat dan hak atas tanahnya yang sudah ada dan telah ditetapkan sebelum peraturan

ini berlaku, tetap sah dan dapat diberikan hak komunal atas tanahnya. Hak atas tanah masyarakat hukum adat yang telah ada dan berlaku sebelum adanya peraturan hak komunal ini adalah sejatinya adalah hak ulayat yang diatur dalam UUPA dan peraturan daerah tentang hak ulayat di berbagai daerah¹². Ketidakpastian hukum timbul pada hak ulayat masyarakat hukum adat karena Permenag 5/1999 sebagai pelaksanaanya di cabut oleh Permen ATR 10/2016, apakah hak ulayat yang telah diatur di berbagai peraturan daerah tersebut digantikan dengan hak komunal karena rujukan hukumnya telah dicabut.

Merancukan hak komunal dengan hak ulayat dalam Permen ATR 9/2015 itu hakikatnya adalah membangun fiksi hukum, karena hak ulayat dan hak komunal itu punya karakteristik berbeda, tetapi oleh Permen ATR 9/2015 dianggap sama.¹³ Uraian diatas adalah problematika yuridis mengapa penulis tertarik untuk membuat penelitian normatif dengan judul analisis yuridis hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat dalam hukum tanah nasional.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini menggunakan pendekatan perturan perundang-undangan dan konseptual. Penggunaan dua pendekatan tersebut akan menghasilkan susunan rencana pemecahan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini. Rencana pemecahan masalah yang akan digunakan oleh penulis dalam menyelesaikan penelitian ini dimulai dari hak atas tanah masyarakat hukum adat yang merupakan penguasaan tanah hingga Permen ATR 10/2016 yang mengganti dan mengkategorikannya sebagai hak atas tanah.

Hak masyarakat hukum adat atas tanah adalah suatu hak masyarakat adat yang harus dilindungi oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, karena hak masyarakat adat atas tanah adalah hak dari masyarakat hukum adat untuk menguasai tanah sebagai pendukung utama kehidupan dan penghidupan masyarakat bersangkutan sepanjang masa¹⁴.

Hukum adat yang telah disaneer telah mendasari UUPA dan telah menjadi dasar dari ketentuan-ketentuan pokok dalam hukum tanah nasional. Hukum adat yang telah menjadi dasar tersebut termasuk diantaranya adalah hak masyarakat hukum adat atas tanah yang memiliki konsepsi komunalistik religus. Komunalistik secara konsepsional memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi dan juga mendukung kebersamaan.

¹¹Jor. 2015. *Menteri Agraria Keluarkan Hak Komunal Untuk Masyarakat Adat*. <http://news.detik.com/berita/2820197/menteri-agraria-keluarkan-hak-komunal-untuk-masyarakat-adat>. Diakses pada 27 Juli 2016

¹² Yance Arizona. 2016. *Digest Epistema Berkala, Isu Hukum dan Keadilan Eko-Sosial Volume 6*. Jakarta : Epistema Institute. Hal. 5.

¹³ *Ibid*. Hal. 6.

¹⁴ Mustari Pide. *Op.Cit*. Hal. 119.

Hak menguasai negara atas tanah yang ada pada Pasal 2 UUPA merupakan induk dari hak-hak lain yang merupakan bagian dari entitas tanah dalam hukum tanah nasional. Hak tersebut antara lain adalah hak ulayat yang merupakan pelimpahan wewenang untuk pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah yang dilimpahkan kepada masyarakat hukum adat sesuai apa yang dinyatakan oleh Pasal 3 dan 4 UUPA dengan beberapa pembatasan yang ada pada Pasal 5 UUPA. Hak lainnya adalah hak-hak perseorangan atas tanah yang merupakan hak atas tanah seperti yang telah dinyatakan dalam Pasal 16 UUPA dapat dikuasai oleh perseorangan maupun badan hukum.

Hak ulayat yang sebelumnya pelaksanaannya diatur dalam Permenag 5/1999 dan umumnya keberadaannya dinyatakan dalam perda, sekarang pelaksanaannya sudah dicabut oleh Permen ATR 9/2015 yang telah digantikan dengan Permen ATR 10/2016. Hak ulayat yang merupakan pelimpahan pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah kepada masyarakat hukum adat dapat digantikan atau diberikan hak komunal diatas hak ulayat tersebut menurut ketentuan Pasal 24 Permen ATR 10/2016.

Hak komunal merupakan hak milik bersama atas tanah masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu sesuai apa yang dinyatakan dalam Ketentuan Umum Permen ATR 10/2016 yang merupakan hak atas tanah. Ketentuan ini menurut penulis kurang tepat apabila hak atas tanah dengan hak milik secara bersama-sama dapat muncul dari hak ulayat masyarakat hukum adat, atau menggantikan hak ulayat tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan hak masyarakat hukum adat atas tanah. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum terhadap hak masyarakat hukum adat atas tanah yang diberikan oleh Permen ATR 10/2016. Wujud dari perlindungan tersebut adalah kesesuaian dari hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA dan hak atas tanah yang dimaksud dalam Permen ATR 10/2016. Tujuan lain selain yang telah disebutkan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami perlindungan hukum yang diberikan Permen ATR 10/2016 dengan mencabut ketentuan pelaksanaan hak ulayat sehingga hak penguasaan atas tanah oleh pelaksanaan hak ulayat telah dicabut dan digantikan dengan hak atas tanah dengan dimensi privat saja.

Penulis menggunakan teori-teori yang merupakan kajian pustaka dalam penelitian ini dan akan menjadi bahan penulis untuk menganalisis Permen ATR 10/2016 tersebut. Teori tersebut antara lain adalah konsepsi

hukum tanah nasional, dasar-dasar hukum tanah nasional, penguasaan atas tanah baik oleh negara maupun masyarakat hukum adat dan hak milik bersama atas tanah.

Menurut Pasal 16 UUPA hak atas tanah yang ada dalam hukum tanah nasional adalah hak-hak atas tanah dengan sebutan yang terdapat pada Pasal 16 UUPA, yaitu antara lain adalah ; hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.¹⁵

Pasal 53 UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

Ketentuan Pasal 53 UUPA tersebut memberikan pengecualian kepada hak gadai, hak usaha-bagi-hasil dan hak menumpang, yang memang merupakan nama-nama bagi lembaga-lembaga hak-hak lama, yang untuk sementara masih berlaku dan digunakan. Semuanya merupakan nama lembaga-lembaga baru, yang bukan merupakan kelanjutan dari lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat-perangkat hukum tanah yang lama.¹⁶

Undang-undang adalah salah satu peraturan perundang-undangan yang hirarkinya telah ditetapkan berdasarkan Pasal 7 UU 12/2011 dibawah ketetapan majelis permusyawaratan rakyat dan berada diatas peraturan pemerintah. Dijelaskan pula dalam ketentuan umum UU 12/2011 yang dimaksud undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama dengan presiden.

Hak milik bersama atas tanah bersama, pengaturannya ada dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 Tetang Rumah Susun (selanjutnya disingkat UU Rusun) yang terdapat pada ketentuan umum Pasal 1 angka (4). Ketentuan tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud tanah bersama adalah “sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan”. Pembuktian dari kepemilikan tanah secara bersama-sama tersebut menurut Pasal 31 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomer 24 Tahun 1997

¹⁵ Boedi Harsono. Op Cit. Hal. 180.

¹⁶ *Ibid.* Hal. 285.

tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP Pendaftaran Tanah), diterbitkan sebuah sertifikat yang diterima kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.

Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah pelaksanaan dan pelimpahan wewenang hak menguasai negara atas tanah kepada masyarakat hukum adat. Pengaturan terhadap hak ulayat tersebut untuk pertama kalinya diatur dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa, 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-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat yang dimandatkan oleh Pasal 3 UUPA memiliki batasan-batasan antara lain adalah yang termuat dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan 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.

Para pembentuk UUPA bermaksud memberikan kewenangan pelaksanaan hak penguasaan atas tanah tersebut kepada masyarakat hukum adat setempat, dengan demikian ketentuan hukum tanah dapat berjalan masing-masing sesuai kebutuhan wilayah adat masing-masing. Pemberian kewenangan kepada masyarakat hukum adat setempat juga dapat mendukung hak-hak masyarakat hukum adat atas tanahnya berdasarkan hukum yang hidup dimasyarakat (*Living Law*). Pemerintah pada masa pembentukan UUPA telah menyadari bahwa pelaksanaan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanahnya yang peragaannya didasarkan atas leluhur (*Traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat (*In De Volksfeer*) dan mempunyai suatu badan pengurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran

berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya.¹⁷ Metode penelitian ini digunakan untuk menganalisa berbagai peraturan, kaidah (norma), dan perundang-undangan sebagai objeknya. Penelitian hukum normatif adalah sebuah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁸

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk menelaah dan menganalisa semua peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti, pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan utama yang harus digunakan dalam penelitian hukum normatif, karena undang-undang adalah sebagai titik fokus penelitian, yang dimaksud sebagai pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.¹⁹

Pendekatan konsep (*Conceptual Approach*). Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal yang universal yang diabstraksikan dari hal-hal partikular. Salah satu fungsi logis dari konsep adalah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktis dan sudut pandang pengetahuan dalam pikiran dan atribut-atribut tertentu. Berkat fungsi tersebut, konsep-konsep berhasil menggabungkan kata-kata dengan objek-objek tertentu.²⁰

Pendekatan konsep berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang merujuk kepada pandangan - pandangan dan doktrin yang ada. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum²¹.

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan cara menggali kerangka normatif menggunakan bahan hukum yang membahas tentang teori-teori hukum

¹⁷ Johnny Ibrahim. 2007. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayu Media. Hal.57.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Group. Hal.35.

¹⁹ *Ibid*.Hal.97.

²⁰ Johnny Ibrahim. *Op.Cit*. Hal.306.

²¹ Mukti fajar. 2009. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hal.156.

adat dan pertanahan nasional. Kemudian bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dikumpulkan berdasarkan topik permasalahan yang telah dirumuskan secara sistematis, diklasifikasi menurut sumber dan hirarkhinya untuk dikaji secara kompeherensif.²²

Bahan hukum yang terkumpul akan diolah secara sistematis untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan jelas tentang permasalahan yang dibahas. Pengolahan bahan dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara melakukan seleksi bahan hukum yang ada, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis, tentu saja hal tersebut dilakukan secara logis, dalam artian ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian²³.

Teknik analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang mengkaji atau telaah terhadap hasil pengolahan bahan hukum yang dibantu dengan teori yang telah didapatkan sebelumnya. Bahan hukum yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis menggunakan metode preskriptif. Penelitian menggunakan metode preskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Penggunaan metode preskriptif dalam penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang dilakukan peneliti. Argumentasi dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskriptif atau penilaian mengenai suatu permasalahan yang terkait dengan hak ulayat masyarakat hukum adat secara umum dan hak komunal secara khusus.²⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak Komunal Tidak Sesuai Dengan Hak Atas Tanah Menurut Pasal 16 UUPA

Hak komunal dimasukan kedalam kategori hak atas tanah Pasal 16 UUPA dan hak milik bersama dalam UU Rusun oleh Permen ATR 10/2016. Hak atas tanah tersebut adalah hak kepemilikan bersama atas tanah. Penulis menemukan ketidaksesuaian antara hak komunal atas tanah yang dimasukan kedalam kategori hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 16, juga hak miliki bersama atas tanah dalam UU Rusun dan PP Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 Permen ATR 10/2016, hak komunal dalam Permen ATR 10/2016 didefinisikan sebagai hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah

yang diberikan kepada masyarakat dikawasan tertentu. Terdapat tiga poin penting dalam hak komunal ini mengingat hubungannya dengan UUPA, UU Rusun dan PP Pendaftaran Tanah. Tiga Poin tersebut adalah, yang pertama adalah hak atas tanah, kedua adalah hak milik, ketiga adalah hak milik bersama.

Peraturan menteri yang menjadi pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi haruslah memperhatikan materi, teori dan muatan dalam peraturan yang dirujuknya agar terwujud sebuah harmonisasi hukum yang baik, khususnya dalam bidang hukum agraria. Materi peraturan perundang-undangan yang ada harus sinkron satu dengan yang lainnya dan yang terutama adalah tidak bertentangan dengan UUPA, karena dianggap sebagai payung hukum perundang-undangan dibidang agraria. Ketidaksinkronan yang disebabkan oleh kelemahan ideologis, filosofis dan konstitusional dalam peraturan perundang-undangan bidang agraria dapat memicu dan menyebabkan terjadinya sengketa dan konflik agraria seperti yang telah terjadi selama ini.²⁵

Hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 16 UUPA adalah hak atas tanah yang sudah terdapat dan dinyatakan dalam Pasal 16 UUPA dan ketentuan-ketentuannya tidak bertentangan dengan UUPA. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalkan untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan, dan perternakan.

Menurut Pasal 16 UUPA hak atas tanah yang ada dalam hukum tanah nasional adalah hak-hak atas tanah dengan sebutan yang terdapat pada Pasal 16 UUPA, yaitu antara lain adalah ; hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal 53 UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

²² *Ibid.* Hal.160.

²³ *Ibid.* Hal 160.

²⁴ *Ibid.* Hal. 184.

²⁵ Benhard Limbong. *Op.Cit.* Hal. 393

Melalui penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa Pasal 16 ayat (1) huruf h menyatakan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas, yang dimaksud adalah hak selain yang namanya telah disebutkan dalam Pasal 16 UUPA yang akan ditetapkan oleh undang-undang, yang berarti bahwa selain hak-hak atas tanah yang namanya telah disebutkan dalam Pasal 16 UUPA, hak atas tanah tersebut akan ditetapkan oleh undang-undang. Penetapan oleh undang-undang seperti apa yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA dapat dicontohkan seperti hak milik bersama atas tanah bersama yang terdapat dalam UU Rusun.

Kata "Undang-undang" yang dimaksud adalah seperti yang telah termuat dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disingkat UU 12/2011). Undang-undang adalah salah satu peraturan perundang-undangan yang hirarkinya telah ditetapkan berdasarkan Pasal 7 UU 12/2011 dibawah ketetapan majelis permusyawaratan rakyat dan berada diatas peraturan pemerintah. Dijelaskan pula dalam ketentuan umum UU 12/2011 yang dimaksud undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama dengan presiden.

Hak komunal dalam Permen ATR 10/2016 adalah sebuah hak atas tanah menurut penjelasan umumnya, namun dapat dipahami bahwa hak atas tanah baru yang bernama hak komunal tersebut merupakan hak atas tanah baru yang ditetapkan oleh sebuah peraturan menteri dan bukan oleh sebuah undang-undang. Hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 16 UUPA haruslah tidak mengabaikan sedikitpun baik asas maupun ketentuan yang ada dalam Pasal 16 UUPA itu sendiri. Sebuah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak atas tanah yang baru, harus berupa undang-undang jika memperhatikan ketentuan Pasal 16 huruf (h) UUPA.

Sebuah hak atas tanah yang baru jika ditetapkan bukan melalui undang-undang, maka hal tersebut akan menyebabkan ketidaksinkronan dalam pengaturan hukum agraria khususnya pengaturan hukum tanah. Ketidaksinkronan yang terjadi secara vertikal antara peraturan pokok yang menjadi payung hukum agraria yaitu UUPA dan peraturan menteri agraria. Menurut Benhard Limbong, ketidaksinkronan pengaturan hukum dalam bidang hukum agraria dapat memicu sebuah konflik.²⁶

Hak komunal atas tanah dalam Permen ATR 10/2016 juga merupakan hak milik bersama dengan subjek hukum masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Hukum tanah Indonesia sebelum

adanya hak komunal atas tanah ini juga mengenal hak kepemilik bersama atas tanah yang ketentuannya terdapat dalam UU Rusun dan PP Pendaftaran Tanah. Kepemilikan tanah bersama yang ada dalam hukum tanah nasional sebelum hak komunal tersebut seperti kepemilikan tanah bersama rumah susun.

Hak milik bersama atas tanah bersama, pengaturannya ada dalam UU Rusun yang terdapat pada ketentuan umum Pasal 1 angka (4). Ketentuan tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud tanah bersama adalah "sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan". Pembuktian dari kepemilikan tanah secara bersama-sama tersebut menurut Pasal 31 ayat (4) PP 24/1997, diterbitkan sebuah sertifikat yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.

Permen ATR 10/2016 yang menyatakan bahwa hak komunal merupakan hak milik bersama atas tanah memiliki ketentuan tersendiri mengenai penerbitan sertifikat dan penunjukan nama pemegang hak bersama tersebut. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 18 ayat (4) Permen ATR 10/2016. Selain dari penunjukan pemegang haknya yang berbeda dari UU Rusun dan PP 24/1997, Permen ATR 10/2016 juga mengatur cara pendaftaran yang berbeda. Cara pendaftaran yang berbeda tersebut adalah pendaftaran hak komunal yang dilakukan oleh Walikota, Bupati atau Gubernur untuk memberikan rekomendasi kepada Badan Pertanahan setempat untuk melakukan pendaftaran tanah. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 18 ayat (3) Permen ATR 10/2016.

Ketidaksesuaian lain yang ada dalam Permen ATR 10/2016 dengan UUPA adalah masuknya hak komunal dalam kategori hak milik atas tanah. Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA, adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA. Hak komunal dalam Permen ATR 10/2016 telah memenuhi hak turun temurun dan terkuat yang berarti dapat diwariskan dan mudah dipertahankan. Turun-temurun artinya hak milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka hak miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek hak milik²⁷.

Terkuat artinya hak milik atas tanah lebih kuat bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, tidak mempunyai batas waktu tertentu, mudah dipertahankan dari gangguan pihak lain dan tidak mudah hapus.

²⁶ *Ibid.* Hal. 392.

²⁷ Urip Santoso. *Op.Cit.* Hal. 90.

Terpenuhi artinya hak milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain²⁸. Induk bagi hak atas tanah lain adalah misalkan diatas hak milik tadi terdapat hak sewa, hak pakai, atau hak untuk membangun dan/atau menggunakan bangunan diatasnya.

Pada bagian hak milik sebagai hak yang “terpenuhi”, hak komunal dalam Permen ATR 10/2016 tidak memberikan wewenang penuh kepada pemilik hak komunal sebagai subjek hukum dari hak milik atas tanah untuk melakukan perbuatan hukum atas objek hukum tersebut. Pembatasan-pembatasan tertentu diberikan oleh Permen ATR 10/2016 kepada hak komunal ini. Pembatasan tersebut diberikan kepada subjek hukum masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

Pembatasan hak dan kewenangan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu terhadap hak komunal in ada pada Pasal 21 dan 23 Permen ATR 10/2016 yang memberikan kewajiban kepada subjek hukum (masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu) untuk mengelola tanahnya sendiri dan tidak boleh mengalihkan objek hukum berupa tanah (hak komunal) tersebut kepada pihak lain. Tidak boleh mengalihkannya kepada pihak lain tentu dapat dimaknai bahwa peralihan hak komunal ini dibatasi oleh Permen ATR 10/2016. Dibatasinya hak milik dalam Permen ATR 10/2016 ini mengabaikan ketentuan bahwa didalam UUPA yang bernama hak milik itu adalah hak yang penggunaan dan peralihanya tidak dibatasi kecuali hanya karena undang-undang dan kepada warga Negara Indonesia.

Hak milik menurut UUPA memberikan kuasa dan wewenang penuh kepada subjek hukumnya untuk melakukan perbuatan hukum atas tanah sebagai objeknya, baik itu (mengalihkan) menjual, menyewakan dan/atau dikerjasamakan dengan pihak lain. Permen ATR 10/206 telah mengabaikan UUPA sebagai peraturan yang lebih tinggi di bidang agraria dengan membatasi kewenangan subjek hukum hak komunal atas tanah yang diartikan sebagai hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu untuk melakukan perbuatan hukum diluar apa yang diperintahkan oleh Permen ATR 10/2016 itu sendiri. Jelaslah hak komunal dalam Permen ATR 10/2016 tidak dapat memenuhi asas hak milik sebagai hak terpenuhi seperti apa yang diatur dalam UUPA.

Konsepsi hak milik atas tanah dalam Pasal 20 UUPA dinyatakan bahwa hak milik adalah hak atas tanah yang

“terkuat dan terpenuhi”. Dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 20 UUPA tersebut bahwa maksud dari pernyataan itu adalah untuk menunjukan bahwa diantara hak-hak atas tanah hak miliklah yang “ter” (dalam arti “paling”) kuat dan “ter”-penuhi. Terkuat dan terpenuhi tersebut adalah berkaitan dengan tidak adanya batas waktu penguasaan tanahnya dan luas lingkup penggunaannya.²⁹

Pembatasan ketentuan tidak dapat dialihkannya hak komunal ini dari subjek hukum masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu kepada subjek hukum lain mengakibatkan tidak dapat digunakannya PP 24/1997 sebagai prosedur pemindahan hak milik atas tanah yang bersangkutan. Tidak dapat digunakannya prosedur pemindahan hak milik dalam PP 24/1997 yang dikhususkan kepada subjek hukum masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Ketentuan ini mengakibatkan tidak adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu sebagai subjek hukum hak komunal atas tanah.

Melalui penjelasan penulis diatas dapat disimpulkan bahwa hak komunal atas tanah dalam Permen ATR 10/2016 adalah hak atas tanah yang tidak sesuai dengan Pasal 16 UUPA dan Hak Milik Bersama Atas Tanah dalam UU Rusun dan PP 24/1997. Hak Atas Tanah yang sesuai dengan Pasal 16 UUPA dimaksud adalah hak atas tanah yang namanya akan ditetapkan dengan undang-undang, selain itu sebuah pengaturan baru hak atas tanah harus memenuhi materi mengenai pokok-pokok pengaturan, asas-asas dan tujuan, klasifikasi tanah dan jenis-jenis hak, elaborasi mengenai subjek dan objek hak, cara-cara terjadinya hak, hak dan kewajiban pemegang hak, jangka waktu, pendaftaran, peralihan dan pembebanan dan hapusnya hak atas tanah.³⁰

Permen ATR 10/2016 ini masih belum memenuhi materi pengaturan yang harus dimuat dalam pengaturan hak atas tanah yang baru. Permen ATR 10/2016 tidak memuat tentang hapusnya hak komunal tersebut, selain dari itu mengenai terjadinya hak komunal tersebut juga dipertanyakan bahwa seperti yang dijelaskan sebelumnya terjadinya hak komunal milik masyarakat hukum adat adalah pengukuhan hak yang dilakukan oleh pemerintah secara deklaratif dan sejatinya hak komunal tersebut berada di atas tanah masyarakat adat itu sendiri.

Jenis haknya dalam Permen ATR 10/2016 ini adalah jenis tanah hak milik, yaitu hak milik bersama atas tanah. Disebutkan hak milik bersama atas tanah, namun dalam penggunaan dan pengalihannya dibatasi sehingga tidaklah sesuai jika dimasukkan kedalam kategori hak milik atas tanah. Hak komunal atas tanah ini juga

²⁸Ibid.

²⁹ Boedi Harsono, *Op Cit.* Hal. 287.

³⁰ Bernhard Limbong. *Op Cit.* Hal. 347.

sebenarnya harus terdapat ketentuan tentang pendaftaran tanahnya yang berlaku. Ketentuan pendaftaran tanah yang berlaku saat ini adalah masih menggunakan PP 24/1997, namun dalam PP 24/1997 tersebut tidak terdapat jenis hak dengan nama hak komunal.

Penjelasan penulis dimaksudkan untuk menunjukan bahwa hak komunal sebenarnya masih kurang sesuai jika dikaitkan dengan hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA dan hak milik atas tanah dalam Pasal 20 UUPA. Hak komunal tersebut dalam asas dan tujuan hingga penerapannya kurang sesuai dengan UUPA dan PP 24/1997. Menurut Permen ATR 10/2016 pendaftaran hak komunal tersebut diatur dalam Pasal 19 yang “pendaftarannya dilakukan sesuai dengan ketentuan bidang pendaftaran tanah yang berlaku”, tetapi dalam PP 24/1997 hak komunal tersebut tidak ada dan bukan merupakan objek pendaftaran tanah.

Jelas bahwa hak komunal atas tanah tidak dapat dimasukkan kedalam kategori hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 16 UUPA, karena hak komunal tersebut isi dan segala kewenangannya tidak sama dengan hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA dan UU Rusun. Isi dan kewenangan yang dimaksud diantaranya adalah untuk mengalihkan dan menjadikan hak atas tanah sebagai objek jaminan dengan dibebani hak tanggungan.

Penulis berpendapat hak komunal yang ada dalam Permen ATR 10/2016 ini bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya. Bertentangan dengan UUPA karena menurut UUPA hak atas milik atas tanah adalah hak yang terkuat dan kewenangannya tidak dibatasi kecuali oleh fungsi sosialnya. Hak komunal atas tanah dalam Permen ATR 10/2016 juga mengalami kekosongan hukum dalam pendaftarannya, karena hak komunal atas tanah tidak ada dalam ketentuan PP 24/1997 tentang pendaftaran tanah sebagai ketentuan perundang-undangan yang digunakan dalam pendaftaran tanah hingga saat ini.

Berdasarkan bahan hukum primer dan skunder yang penulis kumpulkan, penulis menemukan ketidaksesuaian sebuah aturan hukum dengan aturan yang lebih tinggi di atasnya. Berdasarkan hirarkinya Permen ATR 10/2016 berada dibawah UUPA, UU Rusun, PP 24/1997 dan Putusan MK/35. Menjawab permasalahan hukum yang terjadi dalam Permen ATR 10/2016 ini penulis menggunakan asas hukum *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*. Asas hukum *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* berarti bahwa undang-undang yang lebih tinggi mempunyai derajat lebih tinggi sehingga sehingga terhadap peraturan yang lebih rendah dan mengatur objek yang sama harus disampingkan kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan yang lebih

rendah³¹. Berdasarkan asas ini maka ketentuan dalam Permen ATR 10/2016 yang mengkategorikan hak komunal atas tanah merupakan hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 16 UUPA dikesampingkan menurut peraturan yang kedudukannya lebih tinggi daripada sebuah peraturan menteri. Penggunaan asas hukum *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* dalam hal ini berarti hak atas tanah yang berupa hak milik bersama atas tanah yang benar dan memberikan kepastian hukum adalah yang sesuai dengan UUPA, UU Rusun tentang hak milik bersama atas tanah dan pendaftarannya menurut PP 24/1997.

Menemukan penyelesaian masalah dari isu hukum yang dikemukakan penulis, menurut penulis akan tepat jika menggunakan metode interpretasi sistematis. Metode interpretasi ini adalah interpretasi dengan melihat kepada hubungan diantara aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung.³² Interpretasi sistematis yang digunakan akan menghasilkan pemahaman bahwa sebuah hukum pertanahan nasional yang mengatur hubungan hukum antara lembaga hukum, subjek hukum dan objek hukumnya merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dan dapat disebut sebagai hukum tanah.

Penulis berpendapat bahwa penggunaan interpretasi sistematis dalam penelitian ini akan membuat Permen ATR 10/2016 yang disahkan demi melindungi hak-hak masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu memiliki kepastian hukum dan tidak bertentangan dengan hukum yang posisinya lebih tinggi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Interpretasi sistematis menunjukan bahwa hak komunal atas tanah yang ada dalam Permen ATR 10/2016 perlu menyesuaikan ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum, antara lain ; ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan ketentuan-ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan konkret. Dengan demikian dapat dimengerti bahwa hak komunal atas tanah yang ada dalam Permen ATR 10/2016 adalah merupakan suatu kesatuan dari hukum pertanahan nasional yang merupakan suatu sistem dan tidak boleh bertentangan dengan hukum tanah nasional yang lain (yang lebih tinggi).

Kewenangan Yang Menyertai Hak Komunal Tidak Dapat Menggantikan Kewenangan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Yang Berdimensi Perdata

Hak ulayat masyarakat hukum adat adalah pelaksanaan dan pelimpahan wewenang hak menguasai negara atas tanah kepada masyarakat hukum adat.

³¹ Peter Mahmud. *Op Cit*. Hal. 99.

³² *Ibid*. Hal. 112.

Pengaturan terhadap hak ulayat tersebut untuk pertama kalinya diatur dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa, 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-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat yang dimandatkan oleh Pasal 3 UUPA memiliki batasan-batasan antara lain adalah yang termuat dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan 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.

Pemerintah Republik Indonesia mengesahkan Permeng 5/1999 sebagai ketentuan pelaksanaan dari Pasal 3 UUPA dan merupakan sebuah ketentuan mengenai bagaimana cara hak ulayat tersebut dicatatkan dalam Buku Peta Dasar Pendaftaran Tanah. Baru-baru ini pada tahun 2015 peraturan tentang pelaksanaan hak ulayat ini dicabut oleh Permen ATR 9/201 yang telah digantikan oleh PermenATR 10/2016. Penggantian peraturan menteri tersebut masih memuat materi dan ketentuan yang sama. Perbedaan diantara peraturan menteri baru dan yang lama adalah adanya ketentuan mengenai pembatalan hak guna usaha yang telah ditambahkan di dalamnya.

Pencabutan Permenag 5/1999 ini menyebabkan kekosongan hukum dalam ketentuan hak ulayat yang diamanatkan oleh Pasal 3 UUPA. Pencabutan tersebut memiliki dampak yuridis, karena rujukan hukum yang selama ini digunakan oleh pemerintah daerah untuk menetapkan perda terkait hak ulayat masyarakat hukum adat terhadap pencatatan dan pendaftarannya sudah tidak ada lagi. Pencabutan Permenag 5/1999 tersebut menimbulkan pertanyaan apakah hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut disamakan dengan hak komunal, dan apakah hak komunal yang dimaksud oleh Permen ATR 10/2016 ini dapat menggantikan hak ulayat masyarakat hukum adat yang selama ini telah berjalan.

Setelah dilakukan oleh penelitian oleh penulis yang berdasarkan metode penelitian hukum normatif, menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penulis menemukan perbedaan arti dalam kedua hak yang dimaksud tersebut. Kedua perbedaan tersebut tampak dari segi peraturan

perundang-undangan adaah hak ulayat bukan merupakan hak atas tanah, melainkan hak penguasaan atas tanah yang mirip dengan hak menguasai negara atas tanah, sedangkan hak komunal adalah hak atas tanah.

Penulis melihat perbedaan tersebut berdasarkan definisi dari masing-masing hak. Melihat ketentuan-ketentuan yang mendefinisikan hak ulayat, penulis menyusun kerangka konseptual dan melahirkan argumentasi bahwa hak ulayat tersebut merupakan sebuah hak dengan kewenangan publik dan prifat yang menyertainya. Hak ulayat tersebut merupakan entitas tanah dengan hubungan publik dan perdata. Hubungan publik yang dimaksud adalah merupakan hak untuk menyelenggarakan pengaturan terhadap wilayahnya, menentukan tanah-tanahnya sebagai peruntukan sesuatu, dan hal-hal yang berkenaan dengan penguasaan serupa dengan wewenang negara terhadap hak menguasai negara atas tanah.

Hubungan prifatnya ada pada hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh bagian-bagian masyarakat hukum adat yang lebih kecil seperti klan, anggota, bahkan dengan kepemilikan pribadi, atau kelompok dengan hak kepemilikan bersama. Hak ulayat tidak masuk dalam kategori hak atas tanah, oleh karena itu hak ulayat bukanlah sebuah objek pendaftaran tanah menurut PP 24/1997.

Berbeda dengan hak ulayat yang merupakan hak penguasaan atas tanah, sebaliknya hak komunal adalah sebuah hak yang dikategorikan hak atas tanah menurut Pasal 16 UUPA dan UU Rusun. Menurut kerangka konseptual yang penulis susun, juga berdasarkan penerapan hak komunal ini di beberapa daerah, peneliti beranggapan bahwa Permen ATR 10/2016 tentang hak komunal ini tidak dapat menggantikan hak ulayat masyarakat hukum adat yang selama ini telah berlangsung. Pencabutan Permenag 5/1999 yang mengatur tentang pencatatan hak ulayat tidak dapat menggantikan keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai sebuah hak yang sifatnya kompleks, beragam, dan bermacam-macam. Hak yang kompleks tersebut dalam penelitian ini penulis sebut sebagai *Bundle Of Right*, yang mana hak tersebut terdiri dari dimensi publik dan prifat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Berbeda dengan hak komunal yang hanya berdimensi perdata saja dan berupa hak atas tanah semata. Implikasi yuridis dicabutnya hak ulayat ini juga berpengaruh di beberapa daerah seperti yang telah penulis jelaskan sebelumnya, penulis memberikan contoh penerapannya antara lain adalah di Masyarakat Hukum Tengger, Masyarakat Hukum Aceh Barat “Mukim”, dan Masyarakat Hukum adat “Nagari” di Minangkabau.

Penulis menemukan perbedaan hak ulayat dan hak komunal secara yuridis dalam pelaksanaannya di beberapa

masyarakat hukum adat. Perbedaan secara teknis yuridis tersebutlah yang mengakibatkan hak komunal yang dikenalkan oleh Permen ATR 10/2016 tidak dapat menggantikan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagai *Bundle Of Rights*.

Penulis berargumen bahwa untuk menyelesaikan permasalahan atas isu hukum yang terjadi, akan tepat bila menggunakan metode interpretasi historis. Interpretasi historis ini adalah interpretasi yang memfokuskan kepada makna undang-undang dengan melacak ketentuan tersebut dari segi kelahirannya.³³ Sejarah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sejarah dimana dalam pembentukan UUPA sebagai ketentuan pokok agraria nasional memasukan hak ulayat sebagai hak yang serupa dengan hak menguasai negara bukan hak atas tanah.

Menurut penulis hal tersebut dikarenakan usaha unifikasi hukum peratanahan nasional yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia pada masa Pembentukan UUPA. Penulis beranggapan bahwa pemerintah pada saat itu menyadari menyatukan hukum adat diseluruh Indonesia untuk menjadikanya sebuah dasar atas ketentuan pokok agraria yang berlaku diseluruh Indonesia adalah rumit. Kerumitan tersebut antara lain disebabkan oleh perbedaan masing-masing masyarakat hukum adat dalam memaknai tanah dan mengatur peruntukan, pemeliharaan serta kepemilikanya dimasing-masing wilayah adat bersangkutan. Berdasarkan alasan tersebut untuk pelaksanaan pengaturan hak masyarakat hukum adat atas tanah, pemerintah menyerahkannya kepada daerah-daerah swatantra masing-masing dan masyarakat hukum adat masing-masing dengan ketentuan beberapa syarat yang diamanatkan oleh Pasal 5 UUPA (hukum adat yang *Disaneer*).

Para pembentuk UUPA bermaksud memberikan kewenangan pelaksanaan hak penguasaan atas tanah tersebut kepada masyarakat hukum adat setempat, dengan demikian ketentuan hukum tanah dapat berjalan masing-masing sesuai kebutuhan wilayah adat masing-masing. Pemberian kewenangan kepada masyarakat hukum adat setempat juga dapat mendukung hak-hak masyarakat hukum adat atas tanahnya berdasarkan hukum yang hidup dimasyarakat (*Living Law*). Pemerintah pada masa pembentukan UUPA telah menyadari bahwa pelaksanaan dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat atas tanahnya yang peragaannya didasarkan atas leluri (*Traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat (*In De Volksfeer*) dan mempunyai suatu badan pengurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.

Penjabaran penulis pada contoh penerapan hak komunal yang menimbulkan implikasi yuridis secara normatif di kawasan Tengger, Aceh Barat, dan

Minangkabau menunjukan betapa tidak sesuai jika hak masyarakat adat atas tanah yang diberikan tersebut dalam bentuk hak komunal. Tidak sesuai karena hak komunal tidak dapat mengakomodasi keberagaman sifat penguasaan dan pemilikan masyarakat hukum adat terhadap wilayah atau tanahnya. Menurut penulis penghapusan Permenag 5/1999 dan menggantikanya dengan Permen ATR 10/2016 justru melahirkan ketidakpastian hukum karena penerapanya akan sulit dilakukan dimasyarakat hukum adat yang hukum penguasaan atas tanahnya berbeda satu sama lain. Penulis beranggapan bahwa hak ulayat masih lebih tepat digunakan untuk masyarakat hukum adat dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum daripada hak komunal atas tanah menurut Permen ATR 10/2016.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dikemukakan oleh penulis, maka penulis dapat berkesimpulan bahwa hak komunal dalam Permen ATR 10/2016 merupakan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan UUPA. Tidak sesuai karena kewenangan subjek hukum hak komunal tidak sama dengan apa yang ada pada UUPA yaitu mengalihkan dan menjadikan tanah sebagai objek jaminan dengan dibebani hak tanggungan. Hak komunal atas tanah sebagai hak atas tanah tetapi dalam ketentuan PP 24/1997 tidak ada nama hak komunal sebagai hak atas tanah yang harus didaftarkan menurut Pasal 19 UUPA. Hak komunal adalah hak atas tanah yang baru namun tidak ditetapkan dengan undang-undang seperti apa yang diperintahkan Pasal 16 huruf (h) UUPA.

Hak komunal tidak dapat menggantikan hak ulayat karena konsepsinya berbeda, pada hak komunal ini hanya terdapat dimensi perdata saja yang berarti hak kepemilikan bersama atas tanah sedangkan hak ulayat merupakan entitas tanah yang hubungan subjek hukum dengan objeknya merupakan hubungan penguasaan dengan dimensi publik dan perdata. Hak komunal atas tanah juga kurang sesuai jika diterapkan dalam pelaksanaan penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat, karena penguasaan tanah masyarakat hukum adat lebih sesuai dengan hak ulayat berserta seperangkat hak-hak kompleks yang menyertainya (*Bundle Of Right*). Hak komunal tidak sesuai dengan hak ulayat karena hak komunal tidak dapat menggambarkan bagaimana pelaksanaan penguasaan tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat yang beragam dan memiliki karakteristik berbeda-beda.

³³ Petter Mahmud Marzuki. *Op Cit*. Hal. 112.

Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas, penulis memberikan saran kepada pemerintah agar pemerintah dalam mengenalkan jenis hak baru atas tanah seharusnya tidak mencabut ketentuan pelaksanaan hak ulayat yaitu Permenag 5/1999, karena mencabut ketentuan ini dapat mengakibatkan kekosongan hukum yang berdampak teknis terhadap ketidakjelasan persoalan pendaftaran hak ulayat masyarakat hukum adat.

Pemerintah harus melakukan uji materi terhadap Permen ATR 10/2016 dan merevisinya ke bentuk pengaturan yang lebih mencerminkan keberagaman masyarakat hukum adat dan menyerahkannya kepada masyarakat hukum adat masing-masing. Bentuk perlindungan kepada masyarakat hukum adat atas wilayahnya tersebut tidak hanya dapat diberikan melalui sertipikat hak atas tanah saja.

Pemerintah sebaiknya memberikan perlindungan kepada masyarakat hukum adat dengan sebuah pengaturan yang mengakomodasi nilai dari Putusan MK/35. Amnesti, abolisi, rehabilitasi, dan pemberian kompensasi (sesuai tipologi perkaranya) harus diberikan kepada masyarakat hukum adat yang selama sebelum adanya Putusan MK/35 hak atas hutan adat mereka berada pada kementerian kehutanan yang masuk dalam kawasan hutan negara. Selama itu pula banyak masyarakat hukum adat yang dikriminalisasi, sedangkan sesungguhnya mereka berusaha mempertahankan wilayah mereka sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Yance. 2016. *Digest Epistema Berkala, Isu Hukum dan Keadilan Eko-Sosial, Volume 6*. Jakarta : Epistema Institute.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2009. *Dualisme Penelitian Hukum*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya. jilid 1, hukum tanah nasional*. Jakarta : Djambatan.
- Ibrahim, Johnny. 2007. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayu Media.
- Limbong, Bernhard. 2012. *Hukum Agraria Nasional*. Jakarta : Pustaka Marghareta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada Group.
- Pide, Suriyaman Mustari. 2015. *Hukum adat dahulu, kini dan akan datang*. Jakarta : Prenada Media Group.
- Santoso, Urip. 2005. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta : Prenada Media.
- Republik Indonesia. 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia. 1960. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara RI Tahun 1960, No. 104. Jakarta : Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 2011. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jakarta : Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2011. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun. Jakarta : Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 1997. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59. Jakarta : Menteri Negara dan Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. 1999. Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Jakarta : Menteri Negara dan Sekretarian Negara.
- Republik Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Jakarta : Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. 2016. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Jakarta : Direktur Jendral Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Nomor 35/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta : Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Saleng, Abrar. 2006. *Format Baru Penyelesaian Konflik dan Sengketa Tanah*. Jakarta : Makalah pada Lokakarya Nasional KKPn.
- Burhani, Ruslan. 2010. *Menteri Agraria Serahkan 180 Sertifikat Adat Tengger*. Antara News. <http://www.antaranews.com/berita/506198/ment>

eri-agraria-serahkan-180-sertifikat-adat-tengger
(diakses pada 9 Desember 2016)

Jor. 2016. *Menteri Agraria Keluarkan Hak Komunal Untuk Masyarakat Adat.*
(<http://news.detik.com/berita/2820197/menteri-agraria-keluarkan-hak-komunal-untuk-masyarakat-adat>). (Diakses pada 27 Juli 2016)

