

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak ulayat adalah hak dari persekutuan hukum atas wilayahnya, termasuk segala sesuatu (kekayaan) yang ada di atasnya. Semakin pesatnya tingkat pembangunan saat ini menimbulkan permasalahan-permasalahan di masyarakat hukum adat. Permasalahan itu muncul karena meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan sehingga keberadaan hak ulayat semakin terdesak dan keberadaan masyarakat hukum adat semakin tersingkir. Melihat permasalahan seperti ini maka hak ulayat perlu dipertahankan keberadaannya dan mendapatkan perhatian lebih khususnya dari pemerintah daerah.

Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 atau yang sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) hukum agraria yang berlaku di Indonesia bersifat *dualistis* sebagai akibat dari pemerintahan Hindia Belanda. Akibat dari hukum yang dualistis tersebut menyebabkan timbulnya berbagai kelembagaan hak atas tanah yang bersumber pada hukum barat dan hukum adat. Pada masa pemerintahan hindia belanda hak ulayat tidak diakui baik secara langsung maupun tidak langsung dalam undang-undang bahkan seringkali diabaikan padahal dalam kenyataannya hak ulayat ada dan berlaku dalam masyarakat hukum adat. Dengan dikeluarkannya

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria yang dimuat dalam lembar negara RI Nomor 104 Tahun 1960, pengaturan hak ulayat menemui titik terang yang tercantum didalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960¹ tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyatakan bahwa :

Dengan mengingat ketentuan Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan 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.

Berdasarkan Pasal 3 diatas pengakuan hak ulayat dibatasi oleh dua hal yaitu berhubungan dengan eksistensi dan pelaksanaannya. Hak ulayat diakui eksistensinya sepanjang menurut kenyataannya masih ada, apabila masih ada pelaksanaan hak ulayat harus dilaksanakan sesuai kepentingan Nasional. Pelaksanaan hak ulayat yang menghambat dan menghalangi kepentingan nasional dan negara maka kepentingan nasional dan negara harus diutamakan terlebih dari pada kepentingan masyarakat hukum adat. Sikap demikian apabila terus dipertahankan oleh masyarakat hukum adat maka akan bertentangan dengan asas-asas pokok yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan bahwa “atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945² dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi,air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai kekuasaan seluruh

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

² UUD 1945

rakyat". Sebagaimana yang ditentukan Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai kekuasaan seluruh rakyat kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (1) PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat mengenai definisi hak ulayat yang menentukan bahwa :

Kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Menurut Pasal 1 ayat (1) hak ulayat merupakan kewenangan masyarakat hukum atas wilayah tertentu untuk mengambil manfaat dari sumberdaya alam termasuk tanah untuk kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Didalam pasal 2 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 menyatakan :

Ayat (1) pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat selanjutnya, didalam ayat (2) hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila terdapat sekelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempat mengambil kebutuhan sehari-hari. Terdapat tatanan hukum adat

yang mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat dan berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum.

Pelaksanaan hak ulayat telah diakui sepanjang kenyataannya masih ada apabila masih ada sekelompok orang yang terikat pada tatanan hukum adatnya, terdapat tanah ulayat yang menjadi lingkungan hidup para warga untuk mengambil keperluan hidup sehari-hari dan terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum yang disertai dengan melakukan penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat berdasarkan kriteria tersebut. Pasal 5 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN No. 5 tahun 1999 menyatakan :

Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat , masyarakat hukum adat di daerah bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, dan instansi-instansi yang mengelola sumberdaya alam, ayat (2) keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada sebagaimana yang dimaksud Ayat (1) dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kotografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam buku tanah.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan (2) PMNA/KBPN No.5 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah melakukan penelitian dan penentuan adanya hak ulayat dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumberdaya alam, kemudian keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat tersebut dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kotografi dan apabila

memungkinkan, menggambarkan batas-batas serta mencatatnya dalam buku tanah.

Pasal 6 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai Pasal 5 diatur dalam peraturan daerah yang bersangkutan”. Penelitian dan penentuan adanya hak ulayat yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat dan instansi yang mengelola sumberdaya alam, pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat diatur sesuai dengan Peraturan Daerah yang bersangkutan. Didalam Pasal 3 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 menyatakan :

Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana yang dimaksud Pasal 2 tidak dapat dilakukan terhadap bidang-bidang yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana Pasal 6, sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah menurut undang-undang pokok agraria dan menurut bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai ketentuan dan tatacara yang berlaku.

Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat dilakukan terhadap bidang-bidang tanah pada saat ditetapkannya peraturan daerah, bidang-bidang tanah tersebut sudah dikuasai oleh perorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah.

Pengakuan adanya hak ulayat di Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah masih menggunakan Undang-Undang No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, usulan Perda yang mengatur tentang desa adat di Brebes sudah ada dan sedang digodok oleh DPRD Brebes untuk dikaji agar dapat

disesuaikan terhadap masyarakat adat setempat. Keinginan Pemkab Brebes untuk menjadikan desa adat jalawastu untuk dijadikan cagar budaya sudah terealisasi tetapi masih membutuhkan payung hukum yang berupa Perda untuk menguatkan serta melindungi hak dan kewajiban desa adat tersebut, Dasar hukum yang dijadikan batu acuan Pemkab Brebes saat ini menggunakan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2010³ yang menjelaskan tentang :

Cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya dan kawasan cagar budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan kebendaanya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No.11 Tahun 2010 menjelaskan agar pemerintah daerah untuk mengakui, menghormati, dan menghargai hak-hak adat dengan cara menjadikan desa adat tersebut menjadi cagar budaya guna untuk melindungi hak-hak adat serta agar tidak tergerus dan punah karena kepentingan umum.

Menurut teori penguasaan tanah (*ownership of land*) terbagi atas 3 (tiga) bentuk (1) tanah yang dikuasai oleh masyarakat (*lands owned ny society*), (2) tanah-tanah yang dikuasai oleh negara (*lands owned by state*), serta (3) tanah yang dikuasai secara individual (*lands owned by private individuals*), tanah yang dikuasai oleh masyarakat tidak dapat dijual (*not salable*), bahkan negara sekalipun tidak berhak menjualnya. Tanah ini

³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang *Cagar Budaya*

dikembangkan dan ditanami, tanpa seorangpun boleh membeli maupun menjualnya.

Tetapi dalam kenyataannya setelah adanya UUPA, hak ulayat persekutuan hukum adat “ditingkatkan nilainya” menjadi hak ulayat negara, maka penggunaannya tidak lagi terbatas pada anggota-anggota persekutuan hukum adat setempat belaka. Oleh karena itu tidak heran jika orang-orang diluar persekutuan pun punya peluang untuk memohon HGU atau hak-hak lain diatas tanah-tanah hak ulayat negara tersebut. Permohonan tidak perlu lagi melibatkan kepala-kepala persekutuan setempat melainkan langsung kepada pemerintahan pusat.

Penguasaan tanah ulayat di Indonesia sepenuhnya dimiliki oleh negara sebagaimana dapat dilihat dalam penjelasan umum UUPA yang berisi perumusan tujuan UUPA, dasar-dasar penjelasan umum agraria nasional, dasar-dasar mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum dan dasar-dasar mengadakan kepastian hukum. Dengan begitu bisa dikatakan bahwa hak ulayat adalah hak milik negara yang berkonsep politik hukum yang dikondisikan secara bias dan kekuasaan negara kesatuan yang budiman. Ironisnya perumus UUPA percaya bahwa negara (maksudnya pemerintahan pusat) adalah organisasi penyelenggara kekuasaan rakyat, yang akan bekerja untuk “sebesar-beasar kemakmuran rakyat”. Presiden yang memimpin pemerintah adalah pemegang mandat dari kekuasaan negara. Bahwa penguasaan negara terhadap sumber-sumber agraria kemudian bisa bertentangan dengan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam hal ini terabaikan, karena dengan

meyakini konsepsi negara budiman dapat diwujudkan, tidak perlu meragukan bahwa negara akan “memakan” kepentingan rakyatnya sendiri.

Berdasarkan latar belakang diatas alasan penulis dalam penulisan skripsi ini mengambil judul “Eksistensi Tanah Ulayat Bagi Masyarakat Adat Dalam Sistem Hukum Indonesia”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah yaitu

1. bagaimana eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat jalawastu di Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juncto PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999?
2. Bagaimana pelaksanaan pengadaan tanah hak milik adat untuk kepentingan umum di Desa Jalawastu Kabupaten Brebes ?
3. Faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam pengadaan tanah hak milik adat untuk kepentingan umum dan bagaimana penyelesaiannya ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah

1. untuk mengetahui eksistensi hak ulayatdalam masyarakat hukum adat Jalawastu di Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah degan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 juncto PMNA.KBPN Nomor 5 Tahun 1999 dan bagaimana kebijakan pemerintah terutama Pemkab Brebes untuk melindungi tanah ulayat dan cagar alam di Brebes.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan pengadaan tanah hak milik adat di Desa Jalawastu Kabupaten Brebes.
3. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pengadaan tanah hak milik adat untuk kepentingan umum dan penyelesaiannya.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian diharapkan dapat dipergunakan baik secara teoritis maupun praktis.

- a. Secara teoritis dapat berguna dalam perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan bidang hukum pertanahan pada khususnya dalam kaitannya dengan eksistensi hak ulayat dalam masyarakat hukum adat Jalawastu di Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah
- b. Secara praktis diharapkan dapat berguna dalam pengaturan dan pengambilan kebijakan di bidang pertanahan serta penyelesaian masalah-masalah hak ulayat yang terjadi di Kabupaten Brebes Provinsi Jawa tengah.

E. Terminologi

Informasi kata-kata yang ada pada judul skripsi :

1. Eksistensi adalah keberadaan, yang mengandung unsur bertahan.
2. Tanah ulayat adalah tanah milik komunal yang tidak boleh dan tidak dapat didaftarkan atas nama satu atau beberapa pihak.
3. masyarakat adat adalah komunitas manusia yang patuh pada peraturan atau hukum yang mengatur tingkah laku manusia dalam hubungan satu sama lain berupa keseluruhan dari kebiasaan dan

kesusilaan yang benar-benar hidup karena diyakini dan dianut, dan jika dilanggar pelakunya mendapat sanksi dari penguasa adat.

4. sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari berbagai unsur yang masing-masing unsur saling berhubungan satu sama lain dalam mencapai satu tujuan.
5. sistem hukum Indonesia adalah perpaduan dari berbagai sistem hukum dari hukum adat, hukum agama, hukum barat dan hukum nasional.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan kata lain adalah jenis penelitian hukum sosiologis dan dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan di masyarakat.⁴ Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dikumpulkan terkumpul kemudian menuju keadaan identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.

2. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, maka penelitian ini dilakukan secara deskriptif analitis yaitu yang dimaksud memberikan gambaran tentang

⁴Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta, 2002, hlm.15.

masyarakat atau kelompok orang tertentu, manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Sehingga dapat diambil objektif yang dapat melukiskan kenyataan atau realitas yang kompleks permasalahan yang ada dalam penggunaan tanah adat untuk kepentingan umum.

3. Sumber Data penelitian

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan narasumber tentang obyek yang diteliti.
- b. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer (yang meliputi peraturan perundang-undangan, putusan hakim) dan bahan sekunder (yang meliputi pendapat hukum buku dan hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek yang diteliti) sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok agraria, PMNA/KBPN nomor 5 tahun 1999, penulisan hukum, dokumen-dokumen, surat kabar, tabloid, majalah dan artikel-artikel.

4. Alat Pengumpulan Data

- a. Studi kepustakaan bertujuan untuk memperoleh data sekunder yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder diperoleh dari penelitian. Bahan hukum sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan putusan hakim sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari pendapat hukum, buku dan hasil yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.
- b. Studi lapang sebagai usaha peneliti

studi lapangan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan masalah yang diteliti dengan menggunakan alat yaitu :

1. Kuesioner yaitu data yang memuat pertanyaan-pertanyaan dengan atau tanpa jawaban. Sistem tertutup terdiri dari pertanyaan-pertanyaan sekaligus berisikan beberapa jawaban sebagai kemungkinan untuk dipilih. Sistem terbuka yaitu pertanyaan-pertanyaan dengan keharusan menjawab serta memberikan penjelasan⁵.
2. Pedoman wawancara yaitu pedoman tertulis yang digunakan dengan tujuan untuk memperlancar proses wawancara sehingga mendapatkan data yang diharapkan wawancara yaitu percakapan dengan maksud tertentu percakapan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan⁶

5. Lokasi dan subyek penelitian

Lokasi penelitian adaah di Kecamatan Ketanggungan Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah. Di Kabupaten Brebes terdapat 17 (Tujuh

⁵ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, jakarta, halm 236-238

⁶ Lexy J Moleong, 1990, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm 135

Belas) Kecamatan dari 17 kecamatan tersebut diambil satu kecamatan sebagai sampel dengan cara *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel berdasarkan kriteria tertentu yaitu yang masih terdapat masyarakat hukum adat, wilayah dan hubungan antara wilayah dengan masyarakat adatnya sesuai dengan masalah yang akan diteliti pada wilayah Kecamatan Ketanggungan Kabupaten Brebes Provinsi Jawa Tengah.

6. Analisis data

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yaitu dianalisis yang dilakukan dengan memahami dan mengkaji data yang telah dikumpulkan secara sistematis sehingga diperoleh suatu gambaran mengenai masalah atau keadaan yang diteliti. Metode berpikir yang digunakan adalah metode berpikir induktif yaitu cara berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan bersifat umum⁷ dan metode berpikir deduktif yaitu cara berpikir yang mendasarkan pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan pada hal-hal yang bersifat khusus.

⁷ Soetrisno Hadi, *Metodologi research, andi ofset, Yogyakarta, hlm 42*

G. Sistematika Penulisan

Bab I pendahuluan, berisi tentang latarbelakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian

Bab II tinjauan pustaka, berisi tentang pengertian eksistensi tanah ulayat, teori penguasaan tanah, hak atas tanah dalam hukum adat, sifat-sifat tanah adat, sistem pengelolaan tanah adat, konsep-konsep pokok tanah adat, signifikansi *tenurial security* bagi masyarakat adat, hukum pembebasan tanah, pembebasan tanah dan aspek pembangunan, pembebasan tanah dengan ganti rugi, hak banding pencabutan hak atas tanah, landasan hukum pembebasan atau pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan tata cara pengadaan tanah.

Bab III hasil penelitian dan pembahasan, berisi tentang gambaran umum mengenai lokasi penelitian, pelaksanaan pengadaan tanah yang berasal dari hak milik adat untuk kepentingan umum di desa adat Jalawastu kabupaten Brebes, menjabarkan tentang faktor pendukung dan penghambat dalam pembebasan tanah adat guna untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan penyelesaian pemberian ganti rugi dalam pengadaan tanah hak milik adat untuk kepentingan umum.

Bab IV penutup, berisi kesimpulan dan saran dari hasil penelitian dan pembahasan.