

**PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA
TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA**

TESIS



Oleh:

Nama : **DONI SAHRONI**

NIM : 20302200330

Program Studi : Hukum Pidana

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG

SEMARANG

2024

**PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA
TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA**

TESIS

Oleh:

Nama : **DONI SAHRONI**
NIM : 20302200330
Program Studi : Magister Kenotariatan

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA
TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis
Program Magister Hukum

Oleh:

Nama : **Doni Sahroni**
NIM : 20302200330
Konsentrasi : Hukum Pidana

Disetujui oleh:
Pembimbing
Tanggal,



Dr.H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.
NIDN: 06-2004-6701

Mengetahui,

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H.
NIDN : 06-2004-6701

**PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA
TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada Tanggal **24 Agustus 2024**
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji
Ketua,
Tanggal,



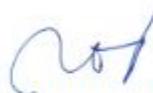
Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H.
NIDN : 06-2005-8302

Anggota



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN: 06-2004-6701

Anggota,



Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.
NIDN : 06-1710-6301

Mengetahui

Dekan
Fakultas Hukum
UNISSULA



Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.
NIDN : 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : DONI SAHRONI

NIM : 20302200330

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul :

PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang,Agustus 2024

Yang menyatakan,



(DONI SAHRONI)

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

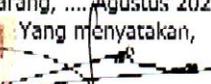
Nama	: DONI SAHRONI
NIM	: 20302200330
Program Studi	: MAGISTER HUKUM
Fakultas	: FAKULTAS HUKUM

Dengan Ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi~~/Tesis/Dicertasi* dengan judul :

PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non eksklusif untuk disimpan, diolah/mediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya langgung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, Agustus 2024
Yang menyatakan,

 (DONI SAHRONI)

*Coret yang tidak perlu

MOTTO

**4 HAL YANG HARUS SELALU DIINGAT DAN DI PEGANG: SHIDIQ,
TABLIGH, AMANAH, AMANAH, FATONAH**

**NIKMATI HARI INI, JANGAN SESALI MASA LALU DAN TAK PERLU
KHAWATIRKAN MASA DEPAN**

BERSOLAWATLAH SAMPAI AKHIR HAYAT

HALAMAN PERSEMBAHAN

Sujud syukur saya kepada Allah SWT. Cinta dan kasih sayang yang telah Engkau berikan yang mana telah memberikanku kekuatan, membekali dengan ilmu serta memperkenalkanku dengan arti hidup. Atas karunia serta kemudahan yang Engkau berikan akhirnya tesis ini dapat terselasaikan. Sholawat serta salam selalu terlimpahkan ke Junjungan Nabi Agung Muhammad SAW. Kupersembahkan Tesis sederhana ini kepada orang yang sangat kusayangi.

Ibu dan Ayah Tercinta

Saya persembahkan karya ini kepada Ibu Djahro dan Ayah Alm. Sahroni yang telah memberikan kasih sayang kepada saya, dukungan, ridho, dan motivasi hidup yang tak terhingga yang tak mungkin dapat kubalas hanya dengan selembar kertas yang bertuliskan kata persembahan. Terima kasih Ibuku... Terima kasih Ayahku...

Istri, Anak, Mertua, Adik dan Kakak

Saya persembahkan tesis ini untuk istriku tercinta: Retna Prasetyaningsih, S.P., kepada anakku Eurovika Rahma Tyasti Putri, Keyra Putri Rahmadhisa, Audy Azkia Putri. Terima kasih telah memberikan semangat dan inspirasi dalam menyelesaikan tesis ini. Terima kasih...

Teman – teman

Teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu. Tanpa mereka, tesis ini tidak akan pernah tercipta

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, segala puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, yang mana telah memberikan rahmat, taufik dan hidayah-Nya sehingga penyusunan Tesis dengan judul **“PERLINDUNGAN HUKUM ATAS PEMBERIAN IZIN HAK GUNA USAHA TERHADAP HAK KOMUNAL MENURUT HUKUM AGRARIA”** ini terselesaikan guna memenuhi syarat dalam menyelesaikan pendidikan Jurusan Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung (UNISSULA) Semarang

Perjalanan kuliah yang lumayan panjang telah penulis lalui dalam penyusunan dan selesainya penulisan Tesis ini. Banyak rintangan yang dihadapi dalam penyusunannya, namun berkat Rahmat-Nyalah sehingga penulis mampu menyelesaikan penyusunan Tesis ini. Oleh karena itu, dengan kerendahan hati, di kesempatan ini saya sebagai penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Senior/Kanda Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H. selaku Ketua Umum Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Semarang.
2. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum. selaku Rektor Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang.
3. Senior/Kanda Dr. H. Jawade Hafidz, S.H, M.H. selaku dosen pembimbing. Terima kasih atas bimbingan, pengajaran, arahan dan ilmu-ilmu yang penulis dapatkan selama penyusunan Tesis ini. Dengan segala kesibukan dalam

pekerjaan dan pendidikan, masih bersedia membimbing dan menuntun penulis menyusun Tesis ini.

4. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H. selaku Sekretaris Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Segenap dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung (UNISSULA) Semarang atas ilmu, pengajaran, bimbingan, pendidikan, dan pengetahuan yang diberikan kepada penulis selama masa kuliah.
7. Seluruh staf pegawai Magister Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA yang sudah banyak membantu selama ini.
8. Teman-teman angkatan 2022 Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNISSULA. Terima kasih atas dukungan baik secara moral dari kalian semua.
9. Akhir kata, penulis mempunyai harapan besar Tesis ini memberikan manfaat kepada semua pembacanya.

Semarang, 21 Agustus 2024

(Doni Sahroni)

ABSTRAK

XX
XX
XX
X

XX
XX
XX
XX

XX
XX
XX
XX
XX

Kata Kunci : XXXXX, XXXXX, XXXX, XXXXX, XXXXXXXX.

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	Error! Bookmark not defined.
HALAMAN PERSETUJUAN	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH	Error! Bookmark not defined.
not defined.	
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
ABSTRAK	xi
<i>ABSTRACT</i>	xii
BAB I	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Kerangka Konseptual	11
F. Kerangka Teoritis	22
G. Metode Penelitian	28
1. Pendekatan Penelitian.....	29

2. Spesifikasi Penelitian	29
3. Jenis dan Sumber Data	30
4. Metode Pengumpulan Data	31
5. Metode Analisa Data	32
BAB II	33
KAJIAN PUSTAKA	33
A. Tinjauan Umum Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.....	33
B. Hak Atas Tanah Yang Menjadi Obyek Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia	34
C. Hak Komunal Sebagai Obyek Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan MATR/KBPN Nomor 10 Tahun 2016	44
D. Sertipikat Hak Komunal Sebagai Tanda Bukti Hak Menurut Peraturan MATR/KBPN Nomor 10 Tahun 2016	60
BAB III	63
PEMBAHASAN	63
A. Pengaturan Hukum Agraria di Indonesia terkait dengan hak komunal dan pemberian izin HGU	63
B. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Komunal dalam Konteks Pemberian Izin Hak Guna Usaha (HGU)	72
C. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam pemberian izin Hak Guna Usaha.....	76
BAB IV	83

PENUTUP.....	83
A. Kesimpulan.....	83
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA.....	86

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara agraris dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah. Sebagai negara dengan luas lahan yang signifikan, tanah merupakan aset yang sangat berharga dan memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam konteks ini, hukum agraria di Indonesia memainkan peran penting dalam mengatur kepemilikan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah.

Menurut Subekti, hukum agraria adalah keseluruhan ketentuan hukum, baik perdata, tata negara, ataupun hukum tata usaha negara yang mengatur hubungan antara orang (termasuk badan hukum) dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pula wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan tertentu.

Ada pun pengertian dan pengaturan hak ulayat salah satunya diatur di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut dengan UUPA), bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus demikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.

Di samping UUPA, hak ulayat juga diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (yang selanjutnya disebut dengan PMNA/KBPN No. 5/1999). Peraturan tersebut memberikan definisi Hak Ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan 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 batiniyah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Hak ulayat dengan hak komunal memiliki karakter yang berbeda. Hak ulayat memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan hak komunal. Hak ulayat itu berdimensi publik sekaligus privat. Dimensi publiknya Nampak dari kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur:

1. Tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharaannya;
2. Hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dan tanahnya; dan
3. Perbuatan hukum terkait dengan tanah masyarakat hukum adat.

Sedangkan dimensi perdata hak ulayat tampak pada manifestasi hak ulayat

sebagai kepunyaan bersama.¹ Hak ulayat bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana yang

Dasar hukum agraria diatur dalam **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria** atau **UUPA**. Dalam peraturan hukum agraria ini, setidaknya dikenal adanya tujuh asas (Anggraini, 2012:179). Adapun tujuh asas-asas hukum agraria yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Asas Penguasaan oleh Negara

Negara berhak atas kekayaan alam. Hal ini sebagaimana ketentuan **Pasal 33 ayat (3) UUD 1945** yang menerangkan bahwa penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Asas hukum agraria penguasaan oleh negara ini diperjelas dalam **Pasal 1 UUPA** yang intinya menerangkan bahwa seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya merupakan kekayaan nasional dan memiliki hubungan abadi dengan bangsa Indonesia.

Atas dasar kekayaan nasional, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945, ketentuan **Pasal 2 UUPA** menerangkan bahwa negara mendapatkan hak menguasai yang mana memberikan wewenang pada negara untuk

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

¹ Maria SW Sumardjono, "Ihwal Hak Komunal atas Tanah", *Digest Epistema*, Volume 6 Tahun 2016, h. 5.

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

2. Asas Fungsi Sosial

Ketentuan **Pasal 6 UUPA** menerangkan bahwa setiap tanah mempunyai fungsi sosial. Oleh karena itu, seseorang tidak diperbolehkan untuk menggunakan atau tidak mempergunakan tanah miliknya semata-mata demi kepentingan pribadi (terlebih jika hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat), melainkan harus memperhatikan kepentingan orang lain di sekitarnya.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifatnya sehingga dapat bermanfaat baik bagi kesejahteraan pemilik, melainkan juga bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

3. Asas Hukum Adat

Ketentuan **Pasal 5 UUPA** menerangkan 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, segala sesuatu dengan mengindahkan

unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Penjelasan **Pasal 5 UUPA** dan bagian **Penjelasan Umum III angka 1 UUPA** menerangkan bahwa hukum agraria mempunyai sifat dualisme dan membuat perbedaan antara hak tanah menurut hukum adat dan hukum barat yang diatur dalam KUH Perdata.

Kemudian, kehadiran UUPA dimaksudkan untuk menghilangkan dualisme dan mengadakan kesatuan hukum, sesuai dengan kepentingan rakyat dan perekonomian. Sehubungan dengan itu, hukum agraria dibuat atau didasarkan pada kesadaran hukum rakyat. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, hukum agraria akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat saat ini.

4. Asas Nasionalitas atau Asas Kebangsaan

Ketentuan **Pasal 9 UUPA** menerangkan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa; dan tiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah serta manfaat dari hasilnya.

Singkatnya, hanya warga negara Indonesia saja yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Orang asing tidak dapat memiliki hak milik pun tidak diperkenankan memiliki hak milik melalui pemindahan hak milik. Orang asing dapat “memiliki” tanah dengan hak pakai yang luasnya terbatas.

5. Asas Pembatasan Kepemilikan Tanah demi Kepentingan Umum

Ketentuan **Pasal 7 Jo. Pasal 17 UUPA** menerangkan bahwa agar tidak merugikan kepentingan umum, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Sehubungan dengan ini, diaturlah luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dimiliki satu keluarga atau badan hukum.

6. Asas Perencanaan Umum

Pasal 14 UUPA menerangkan bahwa pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu perencanaan umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kepentingan negara, keperluan peribadatan, keperluan hidup masyarakat, perkembangan produksi masyarakat, dan keperluan perkembangan industri.

Perencanaan umum dilakukan agar cita-cita bangsa dan negara tersebut dalam bidang agraria dapat dicapai. Perencanaan tersebut meliputi peruntukan, penggunaan, dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan negara, yang mana terbagi atas rencana umum nasional (seluruh wilayah Indonesia) dan diperinci menjadi rencana-rencana khusus dalam rencana regional dari tiap-tiap daerah.

Dengan adanya rencana tersebut, penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpinpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-

besarnya bagi rakyat dan negara.

7. Asas Pemeliharaan Tanah

Asas hukum agraria tentang pemeliharaan tanah diatur dalam **Pasal 15 UUPA** yang menerangkan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Pada intinya, asas hukum agraria pemeliharaan tanah ini mengatur kewajiban pemeliharaan tanah dengan baik, menjaga kesuburannya, dan tidak merusak tanah; yakni dipelihara menurut cara-cara yang lazim dikerjakan di daerah yang bersangkutan, sesuai dengan petunjuk atau arahan dari pihak yang berwenang.

Namun hukum agraria yang berlaku seringkali memunculkan isu dan memicu konflik. Salah satu isu krusial yang sering muncul dalam hukum agraria adalah tentang pemberian izin Hak Guna Usaha (HGU) atas tanah yang merupakan hak komunal. Hak komunal adalah hak yang dimiliki oleh masyarakat adat atau komunitas tertentu yang secara turun temurun mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut untuk kelangsungan hidup mereka. Namun, dalam praktiknya, seringkali terjadi konflik antara kepentingan komunal dengan kepentingan pembangunan dan investasi yang memerlukan penggunaan lahan dalam skala besar.

Pemberian izin HGU seringkali menjadi sumber sengketa karena

berbagai faktor, termasuk ketidakjelasan batas-batas lahan komunal, kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat, serta lemahnya perlindungan hukum terhadap hak komunal. Konflik yang terjadi tidak hanya mengakibatkan kerugian ekonomi, tetapi juga memicu ketegangan sosial dan mengancam kelestarian budaya serta keberlanjutan lingkungan.

Perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam konteks pemberian izin HGU sangat penting untuk memastikan bahwa hak-hak masyarakat adat dihormati dan dilindungi.

Hal ini juga sejalan dengan komitmen pemerintah Indonesia dalam menjaga keberagaman budaya dan melindungi hak asasi manusia. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum yang ada terhadap pemberian izin HGU atas hak komunal menurut hukum agraria di Indonesia.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam mengidentifikasi kelemahan dan kekuatan hukum agraria dalam melindungi hak komunal, serta memberikan rekomendasi yang konstruktif untuk perbaikan kebijakan dan praktik di masa mendatang. Dengan demikian, diharapkan tercipta keseimbangan antara kebutuhan pembangunan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat, serta tercapainya keadilan dan keberlanjutan dalam pengelolaan sumber daya tanah di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan hukum agraria di Indonesia terkait dengan hak komunal dan pemberian izin HGU?
2. Sejauh mana perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam konteks pemberian izin HGU?
3. Apa saja upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam pemberian izin HGU?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari Penelitian ini adalah memperoleh jawaban atas permasalahan yang telah diuraikan dalam rumusan masalah, yaitu:

1. Mengetahui peraturan hukum agraria di Indonesia terkait dengan hak komunal dan pemberian izin HGU.
2. Menilai efektivitas perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam konteks pemberian izin HGU.
3. Memberikan rekomendasi untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam pemberian izin HGU.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan memberikan beberapa manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat secara Teoritis
 - a. Bagi akademisi, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran akan pengembangan kajian hukum guna untuk memperbanyak referensi dan literatur dalam kepastakaan dan acuan bagi peneliti sejenis khususnya mengenai Hak Guna Usaha di atas tanah hak komunal. Sehingga diharapkan kedepannya seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia yang juga mengatur mengenai Hak Guna Usaha di atas tanah hak komunal agar selalu merujuk pada ketentuan dan prinsip-prinsip yang ada dalam hukum pertanahan di Indonesia.
 - b. Bagi mahasiswa hukum, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memperkaya pustaka terkait bidang hukum agrarian dengan spesifikasi pemberian izin Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Komunal.
2. Manfaat secara Praktis
 - a. Bagi Masyarakat Adat , mengajak Masyarakat adat untuk lebih memamhami terhadap pemberian izin Hak Guna Usaha diatas tanah Hak Komunal, dengan tujuan agar Masyarakat memahami regulasi terhadap perizinan tersebut.
 - b. Pengak hukum, hasil penelitian dapat menjadi pandangan hukum Ketika terjadi peristiwa hukum serupa agar mempermudah jalannya hukum Ketika masalah tersebut dipersidangkan dipengedalikan.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka Konsep (*concept*) adalah kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari gejala-gejala tertentu.² Kerangka konsep dimaksudkan untuk memberikan batasan pembahasan sehingga tidak terjadi bias pada pelaksanaan penelitian. Konsep juga menjadi kerangka dasar bagi penulis untuk melakukan penelitian agar menemukan tujuan dari penelitian ini.

Dalam penelitian ini penulis menerapkan beberapa bagian yang tertuang dalam konsep, diantaranya ;

1. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum mengacu pada upaya yang dilakukan oleh negara atau otoritas yang berwenang untuk melindungi hak-hak individu atau kelompok masyarakat dari tindakan atau kebijakan yang melanggar hukum atau merugikan. Perlindungan Ini bisa mencakup perlindungan terhadap pelanggaran hak asasi manusia, perlindungan konsumen, perlindungan data pribadi, dan sebagainya. Perlindungan terdiri dari dua jenis yaitu

a. **Perlindungan Hukum Preventif:** Bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum, seperti peraturan perundang-undangan yang melindungi hak-hak tertentu.

b. **Perlindungan Hukum Repressif:** Ditujukan untuk menangani

² Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.48

pelanggaran hukum yang telah terjadi, misalnya melalui pengadilan, ganti rugi, atau sanksi hukum lainnya.

Perlindungan hukum dalam penelitian ini menggunakan konsep perlindungan hukum represif terkait pemberian izin hak guna usaha atas tanah komunal.

Pemberian izin Hak Guna Usaha (HGU) adalah proses yang kompleks yang melibatkan beberapa tahap dan kewajiban yang jelas. HGU diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Peraturan ini kemudian direvisi dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Pemegang HGU harus merupakan Warga Negara Indonesia (WNI) atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Jika pemegang HGU tidak lagi memenuhi syarat ini, maka ia wajib melepaskan haknya dalam jangka waktu 1 tahun.

Pemberian izin guna usaha ini melalui tahap berikut,

a. Tahap Perizinan

- 1) **Pra Perizinan:** SK pemberian izin lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikota berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan. Bahan untuk keperluan pertimbangan dan rapat koordinasi disiapkan oleh

Kepala Kantor Pertanahan.

b. Kewajiban Pemegang HGU

- 1) Pemegang HGU wajib mengusahakan tanah sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis.
- 2) Melaksanakan usaha pertanian, perikanan, dan/atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan yang telah ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya paling lama 2 tahun sejak hak diberikan.
- 3) Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya serta menjaga kelestarian lingkungan hidup.
- 4) Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas yang ada dalam lingkungan areal Hak Guna tersebut.

c. Jangka Waktu dan Perpanjangan

- 1) HGU dapat diberikan untuk jangka waktu maksimal 25 tahun. Untuk perusahaan dengan kebutuhan tertentu, dapat diberikan dengan jangka waktu maksimal 35 tahun. Setelah masa berlaku habis, HGU dapat diperpanjang untuk waktu yang paling lama 25 tahun.

d. Pengelolaan dan Konservasi

- 1) HGU dapat diberikan untuk jangka waktu maksimal 25 tahun. Untuk perusahaan dengan kebutuhan tertentu, dapat diberikan dengan jangka waktu maksimal 35 tahun. Setelah masa berlaku habis, HGU dapat diperpanjang untuk waktu yang paling lama 25 tahun.

e. Rencana Tata Ruang (RTRW)

1) HGU diterbitkan harus sesuai dengan RTRW. Apabila terjadi perubahan RTRW terhadap sebagian tanah yang dimohon HGU, yang dapat diberikan HGU adalah tanah yang sesuai dengan RTRW. Pemegang HGU dapat memanfaatkan tanah yang terkena perubahan RTRW dengan menyesuaikan jenis haknya.

Dengan demikian, pemberian izin HGU melibatkan proses yang sistematis dan berdasarkan kewajiban yang jelas untuk mengusahakan dan memelihara tanah secara bertanggung jawab.

2. Hak Guna Usaha

Ketentuan mengenai Hak Guna Usaha diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b UUPA dan diatur secara khusus di dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Ketentuan yang mengatur mengenai Hak Guna Usaha lebih lanjut terdapat di dalam Pasal 2 sampai dengan Pasal 18 PP No. 40/1996.

Pasal 28 ayat (1) UUPA memberikan definisi Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29 UUPA, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Dalam hal ini terdapat sedikit perbedaan dalam PP No. 40/1996, yakni ada penambahan guna perusahaan perkebunan dalam peraturan tersebut³.

Subjek hukum Hak Guna Usaha menurut Pasal 30 UUPA jo. Pasal 2

³ Urip Santoso, Hukum Agraria Kajian Komprehensif, Kencana, Jakarta, 2012, h.102.

PP No. 40/1996 adalah sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia).

Pemegang hak guna usaha tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak guna usaha, maka dalam waktu satu tahun harus melepaskan atau mengalihkan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Dalam hal pemegang hak tersebut tidak melepaskan, maka hak guna usahanya hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Hak guna usaha hanya dapat diberikan di atas tanah negara. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa tanah tersebut tidak berasal dari tanah negara. Apabila asal hak guna usaha berupa tanah hak, maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti rugi. Dalam hal tanahnya berasal dari kawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan.

Hak Guna Usaha terjadi dengan adanya permohonan pemberian hak guna usaha oleh pemohon kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Hak Guna Usaha diberikan dengan adanya keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk. Pemberian Hak Guna Usaha wajib didaftarkan dalam buku tanah pada kantor pertanahan. Dengan adanya pendaftaran tersebut, maka hak guna usaha telah terjadi. Dalam penjelasan Pasal 7 PP No.40/1996 juga ditegaskan bahwa sebelum

didaftarkan, maka Hak Guna Usaha belum belum terjadi dan statusnya masih tetap tanah negara.

Menurut sifat dan tujuannya Hak Guna Usaha adalah hak yang waktu berlakunya terbatas. Hak Guna Usaha diberikan jangka waktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun.

Perpanjangan Hak Guna Usaha tersebut dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Setelah jangka waktu Hak Guna Usaha tersebut telah habis, dan jangka waktu perpanjanganpun telah berakhir, pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama. Hak Guna Usaha dapat

diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut

- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

Permohonan perpanjangan jangka waktu dan pembaharuan Hak Guna Usaha diajukan paling lambat dua tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Usaha tersebut. Perpanjangan maupun pembaharuan Hak Guna Usaha harus dicatat dalam buku tanah dan kantor pertanahan. Ketentuan mengenai tata cara permohonan perpanjangan atau pembaharuan hak guna usaha dan persyaratannya diatur lebih lanjut dengan keputusan Presiden, namun hingga sekarang peraturan yang dimaksud tidak ada.

3. Hak Komunal Atas Tanah

Hak komunal atas tanah selama ini tidak dikenal di dalam regulasi pertanahan Indonesia. UUPA hanya mengenal hak dari masyarakat hukum adat yang disebut dengan hak ulayat, yang tentu berbeda dengan hak komunal atas tanah. Hak ulayat memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan hak komunal. Hak komunal atas tanah disini diartikan sebagai hak atas tanah.

Konsep hak komunal pertama kali dikenal dalam Peraturan MATR/KBPN No. 9/2015, bahwa hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Pada kelompok masyarakat hukum adat, hak komunal itu

terwujud dalam penguasaan mereka terhadap wilayah adat. Wilayah yang dimaksud mencakup seluruh ruang kehidupan masyarakat hukum adat tersebut, antara lain tanah dan/atau laut, perairan lainnya serta segala kekayaan alam yang diatur dengan hukum adat.

Tanah-tanah dengan hak komunal tersebut adalah kepunyaan bersama suatu masyarakat yang dapat dimanfaatkan oleh setiap anggota masyarakat, berfungsi menyediakan cadangan sumber daya dan/atau area bagi kegiatan sosial, tidak dapat dialihkan dan penguasaannya direpresentasikan pada fungsionaris masyarakat setempat. Hak komunal tersebut berbeda dengan hak kolektif. Hal yang membedakan adalah pemegang hak komunal adalah kesatuan sosial yang tunggal dari Masyarakat.⁴

⁴ Maria SW Sumardjono, "Ihwal Hak Komunal atas Tanah", Kompas, 6 Juli, 2015, h. VI

4. Hukum Agraria

Hukum agraria di Indonesia mengatur segala aspek terkait dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria (terutama tanah). Landasan hukum utama untuk hukum agraria di Indonesia adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960. UUPA bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dalam penguasaan tanah dan menghapus dualisme hukum tanah kolonial dan adat. Menurut hukum agraria,

Hukum agraria bertujuan untuk mengatur dan mengelola penggunaan tanah dan sumber daya alam di dalamnya, serta menjamin hak atas tanah bagi setiap warga negara.

Beberapa tujuan utama hukum agraria mencakup:

a. Pembagian tanah

Hukum agraria membantu menentukan siapa yang memiliki hak atas tanah dan bagaimana tanah tersebut digunakan.

b. Pemberian tanah bagi masyarakat

Memastikan bahwa tanah digunakan secara adil dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang berkembang.

c. Perlindungan lingkungan

Membantu memastikan bahwa tanah dan sumber daya alam yang terdapat di dalamnya digunakan dengan bijaksana dan tidak merugikan lingkungan.

d. Pengembangan ekonomi

Memfasilitasi pengembangan sektor ekonomi seperti pertanian,

perkebunan, dan perikanan dengan memastikan adanya akses yang adil terhadap tanah dan sumber daya alam yang ada.

e. Kesejahteraan masyarakat

Memastikan bahwa masyarakat memiliki akses yang adil dan layak terhadap tanah dan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

f. Perlindungan hak ulayat

Memastikan bahwa hak-hak adat masyarakat tradisional atas tanah dan sumber daya alam yang terdapat di dalamnya dilindungi dan diakui.

Hukum Agraria setelah adanya UUPA dibagi menjadi 2 bidang, yaitu Hukum Agraria Perdata (Keperdataan) dan hukum agrarian administrasi.

a. Hukum Agraria Perdata

Hukum Agraria Perdata adalah bagian dari hukum perdata yang mengatur tentang tanah dan hak atas tanah. Jenis hukum ini mencakup aturan dan regulasi yang berlaku untuk pemilikan, pemanfaatan, dan pengalihan hak atas tanah, serta masalah-masalah lain yang terkait dengan tanah. Dalam hukum agraria perdata, berbagai isu seperti hak kepemilikan tanah, perjanjian jual beli tanah, pemindahan hak atas tanah, dan pembagian tanah dalam hubungan antar pihak yang terlibat diatur.

Di sisi lain, hukum agraria pidana adalah hukum yang mengatur tindakan-tindakan yang merugikan masyarakat dan lingkungan terkait dengan tanah.

Hukum agraria pidana melibatkan pelanggaran hukum seperti perusakan

tanah, pencemaran lingkungan, atau tindakan kriminal lainnya yang berdampak negatif pada aspek agraria.

b. Hukum Agraria Administrasi (Administratif)

Hukum agraria administrasi merupakan bagian dari hukum agraria yang membicarakan mengenai prosedur dan aturan administrasi yang terkait dengan pengelolaan tanah dan sumber daya alam. Hal ini mencakup peraturan, regulasi, dan prosedur yang berlaku bagi pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan tanah dan sumber daya alam.

Hukum agraria administrasi melibatkan berbagai aspek, seperti pengelolaan tanah pertanian, pengelolaan hutan, pengelolaan air, dan pengelolaan sumber daya mineral. Selain itu, hal ini juga meliputi prosedur untuk pembebasan tanah, pembagian tanah, pengalihan hak atas tanah, dan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggar hukum agraria.

Kehadiran hukum agraria administrasi sangat penting karena memberikan pedoman yang jelas dan prosedur yang berlaku bagi pemerintah dan masyarakat dalam mengelola tanah dan sumber daya alam. Ini memastikan bahwa pemanfaatan tanah dan sumber daya alam dilakukan dengan bijaksana dan adil, serta memenuhi tujuan pembangunan nasional

yang berkelanjutan dan adil.

Secara keseluruhan, hukum agraria administrasi memainkan peran penting dalam memastikan bahwa pengelolaan tanah dan sumber daya alam dilakukan secara bijaksana, adil, dan sesuai dengan standar hukum serta kebijakan pembangunan nasional.

F. Kerangka Teoritis

1. Teori Kepastian Hukum

Pengertian Perlindungan Hukum Awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, aristoteles dan Zeno. Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak dapat dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.¹³ Hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir

dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat 13 Satjipro Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2000), h. 53 27 tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.¹⁴ Pendapat mengenai pengertian untuk memahami arti hukum yang dinyatakan oleh R. Soeroso bahwa hukum adalah himpunan peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi yang melanggarnya.

Menurut Soedjono Dirdjosisworo bahwa pengertian hukum dapat dilihat dari delapan arti: hukum dalam arti penguasa, hukum dalam arti para petugas, hukum dalam arti tindakan, hukum dalam arti system kaidah, hukum dalam arti jalinan nilai, hukum dalam arti tata hukum, hukum dalam arti ilmu hukum, dan hukum dalam arti disiplin hukum. Dari berbagai arti hukum yang telah dikemukakan bahwa hukum tidak semata-mata peraturan perundang-undangan tertulis dan aparat penegak hukum seperti yang selama ini dipahami masyarakat umum yang tidak tahu tentang hukum. Tetapi hukum juga meliputi hal-hal yang sebenarnya sudah hidup dalam pergaulan masyarakat.¹⁵ Sedangkan perlindungan bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk

mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya dilembaga peradilan.

Adapun pendapat yang dikutip dari beberapa ahli mengenai perlindungan hukum sebagai berikut:

- a. Menurut Satjito Rahardjo perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu Hak Asasi Manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.
- b. Menurut Setiono perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.
- c. Menurut Muchsin perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyetarakan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antara sesama manusia.
- d. Menurut Philips M. Hadjon perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan mencegah terjadinya sengketa, yang

mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa termasuk penanganannya di lembaga hukum.

- e. Menurut Hetty Hasanah perlindungan hukum yaitu merupakan segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak-pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.

Adapun terkait yang akan di pakai oleh penulis teorinya menurut pendapat dari **Philips M. Hadjon**.

2. Teori Kepastian Hukum

Hukum merupakan sebuah sistem norma, Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa persatuan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi satuan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Satuan-satuan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya satuan itu dan pelaksanaan satuan tersebut menimbulkan kepastian hukum⁵

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta. Hlm 158

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, *Pertama*, adanya satuan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh satua tidak boleh dilakukan. *Kedua*, berupa keamanan hukum bagi individu dan kesewenangan pemerintah karena dengan adanya satuan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁶

Penegakan hukum dan keadilan harus menggunakan jalur pemikiran yang tepat dengan alat bukti dan barang bukti untuk merealisasikan keadilan hukum dan isi hukum harus ditentukan oleh keyakinan etis, adil tidaknya suatu perkara. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang- wenang dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib⁷.

Hukum untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman *positivisme* hukum. *Positivisme* hukum adalah satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang. Satuan hukum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama maupun dalam hubungan

⁶ Ridean Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Hlm 21

⁷ Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 42.

dengan masyarakat. Batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu dan pelaksanaan satuan kepastian hukum, yaitu :

- a. Adanya satuan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan
- b. Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya satuan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian hukum secara normatif adalah suatu persatuan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran yuridis- dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivis didunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan satuan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain ari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari satuan-satuan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum. Penegakan hukum mengutamakan kepastian hukum juga akan membawa masalah apabila penegakan hukum terhadap

permasalahan yang ada dalam masyarakat tidak dapat diselesaikan berdasarkan hati nurani dan keadilan.⁸

Indonesia memiliki kultur masyarakat yang beragam dan memiliki nilai yang luhur, tentunya sangat mengharapkan keadilan dan kemanfaatan yang dikedepankan dibandingkan unsur kepastian hukum. Keadilan merupakan hakekat dari hukum, sehingga penegakan hukum pun harus mewujudkan kemanfaatan.⁹

Terkait fungsi hukum untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan bahwa hukum itu ditumbuhkan dan dibutuhkan manusia justru berdasarkan produk penilaian manusia untuk menciptakan kondisi yang melindungi dan memajukan martabat manusia serta untuk memungkinkan manusia menjalani kehidupan yang wajar sesuai dengan martabatnya. Maka dari itu Notaris dalam menjalankan jabatannya harus berpedoman sesuai dengan asas kepastian hukum.¹⁰

G. Metode Penelitian

Untuk membantu penulis dalam menemukan tujuan dari penulisan ini maka dirasa perlu untuk menggunakan metode penelitian. Metodologi Penelitian adalah ilmu tentang metode-metode yang akan digunakan dalam melakukan suatu penelitian, dalam hal ini penulis akan menggunakan metode penelitian

⁸ Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim, Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 30.

⁹ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filosafat Hukum Indonesia*, Gramedia, Jakarta, hlm. 113.

¹⁰ Syaiful Bakhri, 2009, *Pidana Denda Dan Korupsi*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 129.

Penelitian Normatif dan Penelitian Empiris. Penelitian Normatif, merupakan penelitian dengan menggunakan data sekunder sehingga disebut pula dengan penelitian kepustakaan, sedangkan yang dimaksud dengan Penelitian Empiris, adalah penelitian secara langsung di masyarakat ada yang melalui kuisisioner ataupun wawancara secara langsung¹¹

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum *juridic normatif*, oleh karena itu jenis data yang digunakan penulis adalah data sekunder yaitu berupa data yang diperoleh atau dikumpulkan oleh para peneliti dari sumber-sumber yang telah tersedia, dengan cara menelaah teori-teori, konsep, dan asas hukum serta peraturan didalam Undang-Undang yang berhubungan dengan penulisan ini. Penelitian ini memanfaatkan studi teks dan kepustakaan (*library research*), diantaranya menggunakan sumber buku, jurnal, media, karya ilmiah, dan dokumen yang berkaitan dengan pokok-pokok masalah yang dibahas.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penulisan ini bersifat *deskriptif* yang merupakan bentuk penelitian dengan tujuan menggambarkan praktik pelaksanaan hukum positif, dan dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan serta teori-teori hukum yang berlaku agar menemukan kaitan dalam permasalahan yang

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 1

sedang diteliti oleh penulis.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum, atau disebut dengan know-how dalam ilmu hukum. Metode penelitian hukum adalah cara atau suatu proses untuk menemukan aturan atau regulasi, prinsip, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan topik yang dibahas. Beberapa langkah metode penelitian hukum diantaranya:

- a. Identifikasi fakta hukum;
- b. Pengumpulan bahan hukum maupun non hukum yang relevan;
- c. Melakukan penelaahan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi; dan
- e. Memberikan gambaran berdasarkan argumentasi dalam bentuk kesimpulan.

3. Jenis dan Sumber Data

Penulisan penelitian menggunakan beberapa jenis sumber data, diantaranya sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang utama, yakni bahan hukum yang mempunyai sifat otoritatif. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang yang dibentuk pemerintah atau peraturan lain yang dibentuk oleh otoritas yang berwenang, dan dokumen - dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Penulisan ini menggunakan bahan hukum primer yang memuat peraturan-peraturan sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Undang-Undang Pokok Agraria
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah
- 4) 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

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat memperjelas bahan primer, bahan ini berfungsi sebagai penguat sekaligus menegaskan data primer. Bahan primer diperoleh dari studi kepustakaan buku, artikel, jurnal dan sumber bacaan lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Sumber bahan hukum tersier yang akan digunakan oleh penulis dapat diambil dari situs web, buku elektronik, dan jurnal elektronik.

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan beberapa metode pengumpulan data sebagai berikut :

a. Studi Kepustakaan

Dalam metode ini penulis mengumpulkan beberapa tulisan yang berkaitan dengan tujuan penulis, Langkah yang diambil penulis dengan

memanfaatkan perpustakaan Fakultas Hukum UNISSULA dan Perpustakaan Daerah Jawa Tengah, Jurnal Online, dan beberapa tempat yang memuat referensi tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual berbasis elektronik.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan satu teknik cara pengumpulan data yang diambil melalui dokumen tertulis yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Dokumen yang didapatkan bukan merupakan dokumen lapangan, karena penelitian hukum normatif tidak mengenal data.

5. Metode Analisa Data

Metode penelitian yang digunakan merupakan metode penelitian kualitatif, yaitu data cara penelitian deskriptif analisis. Kerangka berpikir deduktif induktif digunakan dalam penelitian ini, serta konseptual dengan prosedur dan tata cara sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perundang-undangan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah undang-undang yang mengatur tentang hak dan pengelolaan tanah di Indonesia¹². Ditetapkan pada tahun 1960, UUPA menjadi dasar hukum bagi sistem agraria di Indonesia. Tujuan dari undang-undang ini adalah untuk mengatur pembagian dan pemanfaatan tanah, serta menghapuskan sistem agraria kolonial yang diterapkan pada masa penjajahan Belanda.

Beberapa poin penting dari UUPA adalah:

1. Hak Atas Tanah: UUPA mengatur tentang berbagai jenis hak atas tanah, seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak sewa.
2. Pendaftaran Tanah: Undang-undang ini menetapkan kewajiban untuk mendaftarkan tanah untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah.
3. Penguasaan dan Penggunaan Tanah: Menetapkan prinsip bahwa tanah di Indonesia dikuasai oleh negara dan memberikan hak kepada individu atau kelompok untuk menggunakan tanah sesuai dengan peruntukannya.
4. Pengaturan dan Pengelolaan Tanah: UUPA mengatur tentang bagaimana tanah harus dikelola dan digunakan untuk kepentingan sosial dan ekonomi yang lebih

¹² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

luas.

UUPA merupakan bagian dari upaya untuk menciptakan sistem agraria yang adil dan berkelanjutan di Indonesia, serta mendorong penggunaan tanah yang sesuai dengan prinsip keadilan sosial.

B. Hak Atas Tanah Yang Menjadi Obyek Pendaftaran Tanah Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia

Sebagai awal pembahasan mengenai hak atas tanah yang menjadi obyek pendaftaran tanah, maka terlebih dahulu perlu dibahas mengenai pengertian hak atas tanah. Urip Santoso berpendapat bahwa “hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya”.¹³ Kata “menggunakan” berarti bahwa hak atas tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan (non-pertanian), sedangkan kata “mengambil manfaat” berarti bahwa hak atas tanah untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan perikanan, peternakan dan perkebunan.

Hak Atas Tanah tersebut bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Hal tersebut tertuang di dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa “atas dasar hak menguasai negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun

¹³ Urip Santoso , Perolehan Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2015, h. 21.

bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Ada beberapa macam hak atas tanah yang diatur di dalam Pasal 16 dan Pasal 53 UUPA. Sri Hajati menyatakan bahwa jenis hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 dan 53 UUPA dibedakan menjadi tiga kelompok, yang pertama, hak atas tanah yang bersifat tetap, macam haknya adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, dan Hak Memungut Hasil Hutan; kedua, hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang; dan ketiga, hak atas tanah yang bersifat sementara, macam haknya adalah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.¹⁴

Setiap orang yang menguasai suatu bidang tanah dengan hak atas tanah di atasnya, tentu memerlukan jaminan bahwa dialah yang berwenang. Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh masyarakat Indonesia, salah satunya diwujudkan dengan adanya pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun si pemegang hak atas tanah. Sehingga dengan adanya pendaftaran tanah, pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya.

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Secara umum, ketentuan pendaftaran tanah diatur di dalam Pasal 19, 22, 32, dan 38 UUPA. Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah yang bertujuan menjamin kepastian hukum, yang pada ayat (1) nya dijelaskan bahwa pendaftaran

¹⁴ *Ibid.*, h. 25.

tanah tersebut diadakan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan Pasal 23, 32 dan 38 UUPA dikhususkan kepada pemegang hak tersebut, dengan tujuan agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pengaturan mengenai pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut dengan PP No. 24/1997). Peraturan ini mengatur mengenai segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah, termasuk obyek pendaftaran tanah.

Obyek pendaftaran tanah hanya diatur didalam satu pasal, yakni Pasal 9 PP No. 24/1997. Berikut ini beberapa obyek pendaftaran tanah, antara lain: bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; tanah hak pengelolaan; tanah wakaf; hak milik atas satuan rumah susun; hak tanggungan; dan tanah Negara. Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertipikat.

Hak atas tanah yang pertama adalah Hak Milik atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUPA, yang kemudian diatur secara khusus dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 27 UUPA. Hak milik adalah hak turun menurun, terkuat dan terpenuh, yang dapat dipunyai orang atas tanah. Turun menurun artinya hak

milik atas tanah akan terus ada selama pemiliknya masih hidup dan apabila pemiliknya meninggal dunia, maka hak milik atas tanah dapat diteruskan kepada ahli warisnya. 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.

Terpenuh artinya hak milik atas tanah memberikan wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, dan penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lainnya.¹⁵

UUPA menetapkan dua cara peralihan hak milik atas tanah, yakni beralih dan dialihkan. Beralih artinya hak milik atas tanah tersebut berpindah karena adanya peristiwa hukum seperti meninggalnya si pemilik tanah, maka secara yuridis hak milik atas tanah tersebut akan berpindah kepada ahli warisnya.¹⁶ Sedangkan dialihkan artinya hak milik atas tanah tersebut berpindah karena adanya perbuatan hukum seperti jual beli, tukar menukar, hibah dan lain sebagainya.¹⁷

UUPA juga mengatur bahwa hak milik atas tanah dapat dibebani dengan hak tanggungan. Hak Tanggungan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda- Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (yang selanjutnya disebut dengan UU No. 4/1996)

¹⁵ *Ibid.*, h. 38.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Ibid.*, h. 39.

adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Pasal 27 UUPA mengatur beberapa hal yang menjadi faktor hapusnya hak milik atas tanah dan tanahnya jatuh kepada negara, yaitu: 1) karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UUPA; 2) karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya; 3) Karena ditelantarkan; 4) karena subyek haknya tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik atas tanah; 5) karena pemindahan hak milik kepada orang atau badan hukum yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak milik. Selain kelima faktor tersebut, Pasal 27 huruf b UUPA mengatur bahwa hak milik atas tanah hapus bila tanahnya musnah yang disebabkan oleh bencana alam, seperti tanah longsor, gempa bumi, dan lainnya.

Mengenai hal-hal terkait hak milik atas tanah tersebut, maka berdasarkan Pasal 23 UUPA, setiap peralihan, pembebanan dengan hak-hak lain, dan hapusnya hak milik atas tanah harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pendaftaran tersebut tentu dilakukan sesuai dengan peraturan pertanahan yang terkait dengan pendaftaran tanah yakni PP No. 24/1997.

Hak Guna Usaha secara umum diatur di dalam Pasal 16 ayat (1) huruf b

UUPA, yang kemudian diatur secara khusus dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Berdasarkan Pasal 28 ayat (1) UUPA, Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu tertentu dan peruntukannya terbatas untuk pertanian, perikanan atau peternakan. Subyek hukum Hak Guna Usaha adalah Warga Negara Indonesia dan Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, berdasarkan Pasal 30 UUPA juncto Pasal 2 PP No. 40/1996.

Berbeda dengan Hak Milik atas tanah, Hak Guna Usaha memiliki karakter yang unik, diantaranya Hak Guna Usaha tanahnya berasal dari negara, memiliki jangka waktu tertentu yang dapat diperpanjang maupun diperbaharui, memiliki batas minimal luas tanah yang dapat diberikan Hak Guna Usaha. Selain itu, pemegang Hak Guna Usaha berkewajiban untuk membayar uang pemasukan kepada negara, melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, peternakan sesuai dengan peruntukan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, dan lain sebagainya.

Hak Guna Usaha memiliki kesamaan dengan Hak Milik atas tanah yakni Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain berdasarkan Pasal 28 ayat (3) UUPA dan dapat dibebankan hak tanggungan berdasarkan Pasal 33 UUPA juncto Pasal 15 ayat (1) PP No. 40/1996. Sedangkan Pasal 34 UUPA menetapkan faktor-faktor penyebab hapusnya Hak Guna Usaha, antara lain karena jangka waktunya berakhir; dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi; dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka

waktu berakhir; dicabut untuk kepentingan umum; ditelantarkan; tanahnya musnah; dan karena pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Usaha.

Berkaitan dengan hal tersebut, setiap peralihan, pembebanan dan penghapusan Hak Guna Usaha harus didaftarkan menurut ketentuan yang berlaku, berdasarkan Pasal 32 UUPA. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktu berakhir.

Hak Guna Bangunan secara umum diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf c UUPA, yang kemudian diatur secara khusus pada Pasal 35 UUPA sampai dengan Pasal 40 UUPA. Menurut Pasal 35 UUPA, Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Sama halnya dengan Hak Guna Usaha, subyek hukum Hak Guna Bangunan adalah Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum yang didirikan di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berbeda dengan Hak Guna Usaha, selain dapat berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara, Hak Guna Bangunan juga dapat diberikan di atas tanah milik orang lain berdasarkan Pasal 37 UUPA. Selain itu menurut Pasal 21 PP No. 40/1996, Hak Guna Bangunan juga dapat diberikan di atas tanah negara, tanah hak pengelolaan, dan tanah hak milik.

Sama dengan Hak Milik atas tanah dan Hak Guna Usaha, dalam hal

pembebanan jaminan, Hak Guna Bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan berdasarkan Pasal 39 UUPA juncto Pasal 33 PP No. 40/1996. Hak Guna Bangunan dapat beralih dengan cara pewarisan dan dialihkan dengan cara jual beli, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan lain sebagainya.

Faktor-faktor yang menyebabkan hapusnya Hak Guna Bangunan menurut Pasal 40 UUPA, adalah sebagai berikut:

1. Jangka waktunya berakhir;
2. Dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
3. Dilepaskan untuk pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut untuk kepentingan umum;
5. Ditelantarkan;
6. Tanahnya musnah;
7. Karena pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai pemegang Hak Guna Bangunan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka setiap peralihan, pembebanan dan penghapusan Hak Guna Bangunan harus didaftarkan menurut ketentuan yang berlaku berdasarkan Pasal 38 UUPA. Pendaftaran tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Bangunan,

kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktu berakhir.

Hak atas tanah yang berikutnya adalah Hak Pakai. Dalam UUPA, Hak Pakai secara umum diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf d UUPA, yang kemudian secara khusus diatur dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 43 UUPA. Hak Pakai merupakan hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan UUPA. Berikut ini subyek hukum Hak Pakai menurut Pasal 42 UUPA, yaitu :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
3. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
4. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

UUPA tidak mengatur Hak Pakai dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 53 PP No.40/1996, yang menetapkan bahwa Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat dibebani Hak Tanggungan. Dengan kata lain, Hak Pakai atas tanah Hak Milik tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan

dibebani Hak Tanggungan. Sehingga tidak setiap Hak Pakai atas tanah dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan.

Berdasarkan Pasal 54 PP No. 40/1996, Hak Pakai atas tanah dapat dialihkan dan beralih namun tidak semua Hak Pakai atas tanah. Hak Pakai yang diberikan atas tanah negara untuk jangka waktu tertentu dan Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Sedangkan Hak Pakai atas tanah negara yang tidak berjangka waktu tertentu tidak dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Khusus Hak Pakai atas tanah Hak Milik hanya dapat dialihkan apabila hak tersebut memungkinkan dalam perjanjian pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Milik yang bersangkutan.

Dalam hal hapusnya Hak Pakai atas tanah, UUPA tidak mengatur mengenai hal tersebut. Hapusnya Hak Pakai diatur dalam Pasal 55 PP No. 40/1996, antara lain:

1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya;
2. Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktu berakhir;
3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
4. Dicabut berdasarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 1961;
5. Ditelantarkan;

6. Tanahnya musnah;
7. Karena pemegang haknya tidak memenuhi syarat sebagai subyek Hak Pakai.

Selain keempat hak atas tanah yang telah dikaji di atas, masih ada beberapa hak atas tanah yang menjadi obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 PP No. 24/1997. Obyek-obyek pendaftaran tanah yang dimaksud antara lain tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan, dan tanah negara.

Dari penjelasan diatas, maka diketahui bahwa tidak semua jenis hak atas tanah yang diatur dalam UUPA menjadi obyek pendaftaran tanah. UUPA hanya mengatur tiga hak atas tanah yang menjadi obyek pendaftaran tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan. Sedangkan ketentuan mengenai pendaftaran tanah atas Hak Pakai, tanah Hak Pengelolaan, tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan dan Tanah Negara diatur dalam PP No. 24/1997 dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan masing-masing obyek pendaftaran tanah.

C. Hak Komunal Sebagai Obyek Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan MATR/KBPN Nomor 10 Tahun 2016

Disamping hak-hak atas tanah yang telah disebutkan pada sub bab sebelumnya, ternyata ada hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat adat, antara lain hak ulayat dan hak komunal yang berpotensi untuk didaftarkan. Namun sebelum membahas lebih lanjut, maka harus dipahami terlebih dahulu perbedaan antara

Hak Ulayat dengan Hak Komunal karena keduanya merupakan dua hal yang berbeda.

Istilah hak ulayat memiliki penyebutan yang berbeda-beda, Djodjodigono menyebutnya dengan istilah hak purba, Soepomo memberikan istilah hak pertuanan, dan di dalam UUPA sendiri disebut dengan hak ulayat. Walaupun penyebutan istilah hak yang dimiliki masyarakat hukum adat ini berbeda-beda namun pengertiannya tidaklah jauh berbeda.

Istilah “hak ulayat” terdiri dari dua kata, yakni kata “hak” dan “ulayat”. Secara etimologi kata ulayat identik dengan arti wilayah, kawasan, marga dan nagari.¹⁸ Kata “hak” diartikan peranan bagi seseorang atau pihak untuk bertindak atas sesuatu menjadi objek dari haknya itu.¹⁹ Sedangkan menurut Moh. Kosnoe, perkataan “ulayat” pada dasarnya berarti suatu lingkungan tanah yang berada dalam kekuasaan yang sah suatu persekutuan.

Iman Sudiyat memberikan definisi hak purba (hak ulayat) merupakan hak yang dipunyai oleh suatu suku (*clan/gens/stam*), sebuah serikat desa-desa (*dorpenbond*) atau biasanya oleh sebuah desa saja untuk menguasai seluruh tanah seisinya dalam lingkungan wilayahnya.²⁰ Menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan wewenang dan kewajiban suatu wilayah suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan

¹⁸ Djamanat Samosir, *Op.cit.*, h. 103.

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 2.

wilayahnya, yang merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.²¹

Hak ulayat diakui di dalam Pasal 3 UUPA, namun tidak ada penjelasan mengenai pengertian hak ulayat itu sendiri. Dalam penjelasan Pasal 3 UUPA, yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut “*beschikkingsrecht*”.

Dalam kepustakaan hukum adat, istilah hak ulayat disebut “*beschikkingsrecht*”, merupakan sebuah nama yang diberikan Van Vollenhoven, yang berarti hak menguasai tanah dalam arti kekuasaan masyarakat hukum itu tidak sampai pada kekuasaan untuk menjual tanah di dalam wilayahnya.²² Hak ulayat disini lebih menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum itu dengan tanah.²³

Setelah mengetahui pengertian hak ulayat maka diperlukan juga kajian mengenai subyek hukum dan obyek hukum hak ulayat yang nantinya membentuk suatu hubungan hukum tersebut. Subyek hukum adat adalah *rechtsgemeenschap*, termasuk di dalamnya ialah pribadi-pribadi sebagai bagian dari *rechtsgemeenschap*. Jadi subyek hukum adat itu ada dua yaitu pribadi manusia secara individual dan pribadi-pribadi secara keseluruhan atau masyarakat hukum adat (komunitas).²⁴

²¹ Boedi Harsono, *op.cit.*, h. 186.

²² Djamanat Samosir, *op.cit.*, h. 106.

²³ *Ibid*

²⁴ Dominikus Rato, *Loc.Cit.*,

Masyarakat hukum adat disebut juga dengan istilah “masyarakat tradisional” atau the indigenous people (Inggris), dalam kehidupan sehari-hari lebih sering dan lebih populer disebut dengan istilah “masyarakat adat”.²⁵ Ter Haar merumuskan masyarakat hukum adat sebagai berikut :

“Masyarakat hukum adat adalah kesatuan manusia sebagai suatu kesatuan, menetap di daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, mempunyai kekayaan yang berwujud atau tidak berwujud, di mana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat, merupakan suatu kodrat dan tidak seorangpun di antara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk berkeinginan membubarkan ikatan yang telah bertumbuh itu atau meninggalkan dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.”

Perbedaan pendapat mengenai penyebutan masyarakat hukum adat tidak begitu berarti. Masyarakat hukum adat merupakan subjek hukum adat yang menyanggah hak dan kewajiban atas hak ulayat. Disamping berkewajiban untuk memelihara dan mempertahankan harta benda maupun kekayaan alamnya, masyarakat hukum adat memperoleh manfaat dari harta benda maupun kekayaan alamnya yang mereka jaga tersebut.

UUPA dalam hal ini menyebut “masyarakat hukum adat” sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 3 UUPA. Kendati demikian, UUPA tidak memberikan

²⁵ Djamanat Samosir, op.cit., h. 69.

pengertian masyarakat hukum adat. Pengertian masyarakat hukum adat baru ditemukan di dalam PMNA/KBPN No. 5/1999, bahwa masyarakat hukum adat yaitu sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena persamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Berdasarkan rumusan tersebut bahwa masyarakat hukum adat dapat dipahami dengan kriteria sebagai berikut:

1. Ada sekelompok orang yang terikat dalam tatanan hukum adatnya;
2. Ada warga masyarakat merupakan warga bersama masyarakat hukum adat;
3. Masyarakat hukum yang didasarkan atas tempat tinggal atau dasar keturunan.

Kriteria masyarakat hukum adat juga diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (yang selanjutnya disebut dengan UU No. 41/1999), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan (yang selanjutnya disebut dengan UU No. 18/2004), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (yang selanjutnya disebut dengan UU No. 6/2014), dan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (yang selanjutnya disebut dengan Perpres No. 71/2012).

Menurut UU No. 41/1999, kriteria masyarakat hukum adat adalah sebagai berikut:

1. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (rechsgemeenschap);
2. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
3. Ada wilayah hukum adat yang jelas;
4. Ada pranata hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan
5. Masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Menurut UU No. 18/2004, kriteria masyarakat hukum adat adalah sebagai berikut:

1. Masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban (rechsgemeenschap);
2. Ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya;
3. Ada wilayah hukum adat yang jelas;
4. Ada pranata hukum, khususnya peradilan adat, yang masih ditaati; dan Ada pengukuhan dengan peraturan daerah.

Menurut UU No. 6/2014, kriteria masyarakat hukum adat adalah sebagai berikut:

1. Memiliki wilayah paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya;
2. Masyarakat yang warganya memiliki perasaan Bersama dalam kelompok;
3. Pranata pemerintahan adat;
4. Harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau

5. Perangkat norma hukum adat.

Sedangkan menurut Perpres No. 71/2012, kriteria masyarakat hukum adat adalah sebagai berikut:

1. Terdapat sekelompok orang yang masih terkait oleh tantangan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari;
2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum adat tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;
3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum adat tersebut.
4. Keberadaannya diakui setelah dilaksanakan penelitian dan ditetapkan dengan peraturan daerah setempat.

Sehingga pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat yang berdasarkan persekutuan hukum teritorial atau genealogis. Secara teritorial artinya masyarakat hukum adat menguasai hak ini karena warganya bertempat tinggal di wilayah yang sama. Secara genealogis artinya masyarakat hukum adat menguasai hak ini karena para warganya terikat oleh pertalian darah.²⁶

²⁶ Bambang Daru Nugroho, *Hukum Adat Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Kehutanan & Perlindungan Terhadap Masyarakat Hukum Adat*, Refika Aditama, Bandung, 2015, h. 97.

Obyek dari hak ulayat ini antara lain: a) tanah (daratan); b) air (misalnya kali, danau, pantai beserta perairannya); c) tumbuh-tumbuhan yang tumbuh secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan atau kayu bakar, dan sebagainya); d) binatang liar yang hidup bebas dalam hutan.²⁷ Namun yang akan dikaji lebih dalam adalah tanah.

Pengakuan mengenai eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Artinya bila dalam kenyataannya tidak ada, maka hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan tetap diatur oleh masyarakat Hukum Adat masing-masing.

Selain diatur didalam UUPA, hak ulayat juga diatur di dalam PMNA/KBPN No. 5/1999. Pasal 2 PMNA/KBPN No. 5/1999 mengatur bahwa pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila memenuhi beberapa syarat yaitu:

1. 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 kehidupannya sehari-hari;

²⁷ Bushar Muhammad, *Op.Cit.*, h. 105.

2. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
3. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Ketentuan hukum adatnya yang berlaku, maka dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan UUPA.

Hak komunal berbeda dengan hak ulayat. Hak komunal atas tanah selama ini tidak dikenal di dalam regulasi pertanahan Indonesia. UUPA hanya mengenal hak dari masyarakat hukum adat yang disebut dengan hak ulayat, yang tentu berbeda dengan hak komunal atas tanah. Hak ulayat memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan hak komunal. Hak komunal atas tanah disini diartikan sebagai hak atas tanah.

Konsep hak komunal pertama kali dikenal dalam Peraturan MATR/KBPN No. 9/2015 yang kemudian telah dicabut dengan adanya Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016, bahwa hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.

Pada kelompok masyarakat hukum adat, hak komunal itu terwujud dalam penguasaan mereka terhadap wilayah adat. Wilayah yang dimaksud mencakup

seluruh ruang kehidupan masyarakat hukum adat tersebut, antara lain tanah dan/atau laut, perairan lainnya serta segala kekayaan alam yang diatur dengan hukum adat.

Myrna A. Safitri dalam sebuah tulisannya menyebutkan bahwa:

“Dalam sistem penguasaan tanah oleh masyarakat dikenal beberapa macam tipologi hak. Pertama adalah hak individual warga masyarakat untuk memiliki atau memanfaatkan tanah dan kekayaan alam. Kedua adalah hak-hak bersama (hak kolektif) oleh keluarga dan ketiga adalah hak komunal, yaitu hak seluruh warga masyarakat terhadap wilayah mereka dan terhadap tanah-tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai bersama oleh masyarakat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut tanah-tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai bersama oleh masyarakat yang bersangkutan”.²⁸

Tanah-tanah dengan hak komunal tersebut adalah kepunyaan bersama suatu masyarakat yang dapat dimanfaatkan oleh setiap anggota masyarakat, berfungsi menyediakan cadangan sumber daya dan/atau area bagi kegiatan sosial, tidak dapat dialihkan dan penguasaannya direpresentasikan pada fungsionaris masyarakat setempat. Hak komunal tersebut berbeda dengan hak kolektif. Hal yang membedakan adalah pemegang hak komunal adalah kesatuan sosial yang

²⁸ Myrna A. Safitri, “Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia: Model, Masalah dan Rekomendasi”, Masa Depan Hak-Hak Komunal Atas Tanah : Beberapa Gagasan Untuk Pengakuan Hukum, cetakan ke 2, Juli 2011, h. 15.

tunggal dari masyarakat.

Faktanya pembentuk Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 menyamakan istilah hak ulayat dengan hak komunal. Hal tersebut terlihat dari pengertian Hak Komunal itu sendiri yang berbeda dengan hak ulayat. Selain itu, Hak ulayat dengan hak komunal memiliki karakter yang berbeda. Hak ulayat memiliki ruang lingkup yang lebih luas dibandingkan dengan hak komunal. Hak ulayat itu berdimensi publik sekaligus privat. Dimensi publiknya nampak dari kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya, hubungan hukum antara masyarakat hukum adat dan tanahnya; dan perbuatan hukum terkait dengan tanah masyarakat hukum adat. Sedangkan dimensi perdata hak ulayat tampak pada manifestasi hak ulayat sebagai kepemilikan bersama masyarakat hukum adat. Hak ulayat bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam UUPA, sebaliknya hak komunal menurut pengertiannya dimaknai sebagai hak atas tanah.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016, subjek hukum Hak Komunal itu terdiri atas dua kelompok subjek, yakni hak milik bersama atas tanah yang subjeknya masyarakat hukum adat dan hak milik bersama hak atas tanah yang subjeknya masyarakat non masyarakat hukum adat. Dalam peraturan menteri tersebut diatur subjek hak komunal bukan hanya untuk masyarakat hukum adat, namun juga berlaku bagi masyarakat lain, yang dalam Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 mengistilahkannya dengan masyarakat pada kawasan tertentu, yaitu masyarakat yang berada di kawasan hutan atau

perkebunan. Masyarakat hukum adat sendiri dijabarkan sebagai masyarakat yang terikat dengan hukum adat, baik secara geneologis (persamaan garis keturunan) maupun teritorial (kesamaan tempat tinggal).

Berikut ini perbandingan antara hak ulayat dengan hak komunal dalam bentuk tabel, yaitu:

PEMBANDING	HAK ULAYAT	HAK KOMUNAL
Dasar Hukum	Pasal 3 UUPA jo. Pasal 1 angka 1 PMNA/KBPN No. 5/1999	Pasal 1 angka 1 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016
Definisi	Kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya	Hak Komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah
	untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul	yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.

	dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.	
Hakekat	Kewenangan	Hak Atas Tanah
Subyek Hukum	Masyarakat Hukum Adat	Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu
Penggunaan Tanah	Dipergunakan untuk kepentingan masyarakat adatnya masing-masing.	Dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga dengan pemberian HGU/HGB

Selain menyamakan hak komunal dengan hak ulayat, Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 salah dalam mengkonsepkan hak komunal. Menurut tipologi hak dalam penguasaan tanah oleh masyarakat, hak komunal merupakan hak seluruh masyarakat terhadap wilayah mereka yang dikuasai bersama. Sedangkan Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 memberikan definisi yang berbeda yakni hak komunal diartikan sebagai hak atas tanah. Seharusnya hak

komunal dibandingkan dengan tanah hak ulayat bukan dengan hak ulayat yang merupakan suatu kewenangan. Berikut ini perbandingan antara tanah hak ulayat dengan hak komunal dalam bentuk tabel, yaitu :

PEMBANDING	TANAH HAK ULAYAT	HAK KOMUNAL
Dasar Hukum	Pasal 1 angka 2 PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999	Pasal 1 angka 1 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016
Definisi	Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.	Hak Komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.
Pendaftaran Tanah	Dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan UUPA	Dapat didaftarkan menurut peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah.

Penguasaan Tanah	1. Oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan; 2. Oleh Instansi Pemerintah, badan hukum.	Oleh kesatuan sosial yang tunggal dari masyarakat
Penggunaan Tanah	Dipergunakan untuk kepentingan masyarakat adatnya masing-masing.	Dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga dengan pemberian HGU/HGB

Sebelum dilakukan pendaftaran hak atas tanah, tentu harus melalui proses penelitian atau identifikasi mengenai tanah tersebut. Begitu juga dengan tanah yang disinyalir terdapat masyarakat hukum adatnya. Pasal 10 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 menegaskan apabila dalam hasil analisis terdapat masyarakat hukum adat dan tanahnya, maka IP4T melaporkan hasil analisis tersebut kepada Bupati/Walikota atau Gubernur.

Berdasarkan Pasal 18 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016, dengan adanya laporan tersebut, Bupati/ Walikota maupun Gubernur menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanahnya. Bupati/Walikota menetapkan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanahnya, dalam hal tanah terletak pada 1 (satu) Kabupaten/Kota. Sedangkan Gubernur menetapkan keberadaan masyarakat

hukum adat dan tanahnya, dalam hal tanah terletak pada lintas Kabupaten/Kota. Penetapan masyarakat hukum adat melalui Keputusan Bupati/Walikota atau Gubernur tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor Wilayah BPN untuk ditetapkan dan didaftarkan hak komunal atas tanahnya pada Kantor Pertanahan setempat.

Selanjutnya menurut Pasal 19 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016, pendaftaran hak komunal atas tanah untuk masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, atau hak komunal lainnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pendaftaran tanah.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka terlihat terdapat konflik norma antara Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 dengan PP No. 24/1997. Maka berlakulah asas yang berbunyi "*lex superior derogat legi inferiori*", yang berarti bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan hukum

yang lebih rendah.²⁹

D. Sertipikat Hak Komunal Sebagai Tanda Bukti Hak Menurut Peraturan MATR/KBPN Nomor 10 Tahun 2016

Salah satu tujuan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 3 PP No. 24/1997 adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, suatu rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dapat dengan mudah untuk membuktikan dirinya adalah pemegang hak. Sehingga untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan tersebut, maka pemegang hak akan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti hak.

Jaminan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah meliputi:

1. Kepastian status hak;
2. Kepastian subyek hak; dan
3. Kepastian obyek hak.

Dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA juga dinyatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh pemerintah adalah pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Begitu juga pendaftaran tanah untuk pertama kalinya baik melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis juga menghasilkan surat tanda bukti hak yang disebut dengan sertifikat. Tampak bahwa penerbitan sertifikat merupakan produk

²⁹ Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum, Liberty, Yogyakarta, 2007, h. 8.

akhir dari serangkaian pendaftaran tanah tersebut.

Begitu juga si pembuat Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 menginginkan adanya peraturan yang mengisi kekosongan hukum mengenai Hak Komunal. Selama ini hak-hak masyarakat hukum adat dianggap kurang diperhatikan. Merupakan proses yang panjang bagi masyarakat hukum adat yang berjuang untuk mendapatkan perlindungan hukum. Sehingga pemberian sertifikat Hak Komunal dirasa cukup memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat dan dapat mengurangi konflik di suatu wilayah tertentu.

Dari pengertian pendaftaran tanah, maka dapat diketahui beberapa unsur pendaftaran tanah. Unsur-unsur tersebut antara lain adanya serangkaian kegiatan, dilakukan oleh Pemerintah, secara terus-menerus, secara teratur, bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, pemberian surat tanda bukti hak, hak-hak tertentu yang membebaninya.

Klausula “Tanah ini tidak bisa dijual kepada masyarakat lain selain masyarakat hukum adat itu sendiri” yang terdapat dalam Sertipikat Hak Komunal merupakan salah satu kelemahan tersendiri. Jika Hak Komunal tidak dapat dialihkan, maka pendaftaran hak komunal atas tanah tampak menjadi hal yang terlalu dipaksakan. Belum dapat dipastikan juga apakah Hak Komunal dapat dijadikan jaminan utang yang dibebani dengan Hak Tanggungan seperti hak-hak atas tanah lainnya atau tidak. Apalagi sertifikat tersebut di atasnamakan nama kelompok masyarakat hukum adat yang bersangkutan, dan bukan atas nama perorangan.

Dengan pengaturan hak komunal dalam Peraturan MATR/KBPN No.

10/2016 tersebut, maka pendaftaran tanah yang dapat dilakukan adalah pendaftaran untuk pertama kali. Pengaturan hak komunal yang tidak jelas dan lengkap mengakibatkan pendaftaran tanah hak komunal dan penerbitan Sertipikat Hak Komunal pada akhirnya menjadi suatu hal yang terkesan dipaksakan.

BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum Agraria di Indonesia terkait dengan hak komunal dan pemberian izin HGU

Hak atas tanah ada beberapa macam dan telah diklasifikasikan menjadi tiga kelompok besar yaitu hak atas tanah yang bersifat tetap, sementara dan yang akan ditetapkan oleh undang-undang. Setiap hak atas tanah memiliki fungsi dan karakteristik yang berbeda, maka Hak Guna Usaha memiliki tujuan penggunaan dan karakteristik yang berbeda dengan hak atas tanah lainnya.

Hak Guna Usaha diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 34 UUPA. Menurut Pasal 28 ayat (1) UUPA, Hak Guna Usaha adalah hak mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dengan kata lain, Hak Guna Usaha merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu, dengan tujuan penggunaan tanah yang terbatas yaitu pada usaha pertanian, perikanan dan peternakan. Dalam hal ini PP No. 40/1996 menambahkan peruntukannya yakni guna usaha perkebunan. Namun hal ini tidak menutup kemungkinan mengenai tanah yang tak langsung dikuasai oleh Negara, asal dengan syarat khusus, yaitu subjek hukum tersebut mampu mengubah status tanah dari tanah yang tidak langsung dikuasai oleh Negara menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh

Negara, misalnya dengan pengadaan tanah.³⁰

Subyek hukum Hak Guna Usaha atau yang dapat mendapatkan hak guna usaha menurut Pasal 30 UUPA juncto Pasal 2 PP No. 40/1996 adalah:

1. Warga Negara Indonesia;
2. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan diatas tidak ada keharusan bahwa subyek hukum tersebut harus warga negara Indonesia tunggal, sehingga terbuka kemungkinan bagi mereka yang berkewarganegaraan rangkap dapat mempunyai hak guna usaha.³¹ Dijelaskan lebih lanjut di dalam Pasal 30 ayat (2) UUPA juncto Pasal 3 PP No. 40/1996, bahwa bagi pemegang Hak Guna Usaha yang tidak memenuhi syarat sebagai subyek Hak Guna Usaha, dalam waktu 1 (satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Usahanya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal tersebut tidak dilakukan maka Hak Guna Usaha tersebut akan hapus demi hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

Salah satu ciri-ciri Hak Guna Usaha adalah luas tanah yang telah ditentukan oleh undang-undang. Pasal 28 ayat (2) UUPA mengatur bahwa Hak Guna Usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan

³⁰ Sri Hajati, Buku Ajar Hukum Politik Hukum Pertanahan, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017, h. 69.

³¹ *Loc Cit*

teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Dari ketentuan tersebut, kita mengetahui bahwa Hak Guna Usaha tidak hanya disediakan untuk perusahaan besar. Pengusaha dengan modal yang tidak besar juga diberi kesempatan untuk berusaha dalam bidang pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan dengan memakai tanah negara.³²

Terjadinya Hak Guna Usaha melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha melalui permohonan pemberian Hak Guna Usaha oleh pemohon kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui kepala kantor pertanahan kabupaten/kota. Atas permohonan tersebut, nantinya akan dikeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH) oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional RI yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk memberikan Hak Guna Usaha. Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian hak guna usaha diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Namun dalam pelaksanaannya ketentuan mengenai pemberian hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (yang selanjutnya disebut dengan PMNA/KBPN No. 9/1999) jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (yang selanjutnya disebut dengan Peraturan KBPN RI No.

³² Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 262.

2/2013).

Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha wajib didaftar dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Hak Guna Usaha terjadi sejak Surat Keputusan Pemberian Hak Guna Usaha didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Pendaftaran tersebut dimaksudkan untuk diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

Pejabat yang berwenang memberikan Hak Guna Usaha ialah Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menurut Peraturan KBPN RI No. 2/2013. Di dalam Pasal 8 disebutkan bahwa Kepala Kanwil BPN memberikan keputusan mengenai pemberian Hak Guna Usaha atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2.000.000 M² (dua juta meter persegi).

Selanjutnya diatur di dalam Pasal 29 UUPA, bahwa Hak Guna Usaha dapat diberikan paling lama dua puluh lima tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama, misalnya tanaman kelapa sawit, dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama tiga puluh lima tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan waktu paling lama dua puluh lima tahun. Dengan adanya kemungkinan diperpanjang dengan dua puluh lima tahun lagi tersebut dipandang sudah cukup lama untuk keperluan pengusaha tanaman-tanaman yang berumur panjang, seperti karet, kopi, kelapa sawit dan lain-lainnya.

Perpanjangan jangka waktu hak tidak menghentikan berlakunya hak yang bersangkutan, melainkan hak itu terus berlangsung menyambung pada jangka

waktu hak semula. Hal tersebut penting bagi kepentingan hak-hak pihak lain yang membebani hak guna usaha, misalnya hak tanggungan, yang akan hapus dengan sendirinya apabila hak guna usaha tersebut dihapus.³³ Sesudah jangka waktu hak guna usaha dan perpanjangannya berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaruan hak guna usaha di atas tanah yang sama. Perpanjangan atau pembaharuan hak guna usaha harus dicatat dalam buku tanah dan kantor pertanahan.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) PP No. 40/1996, pemegang hak guna usaha berkewajiban untuk :

1. Membayar uang pemasukan kepada Negara;
2. Melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan sesuai peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
3. Mengusahakan sendiri tanah hak guna usaha dengan baik, sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis;
4. Membangun dan memelihara prasarana lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan area hak guna usaha;
5. Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

³³ Sri Hajati, *Ibid.*, h. 72

6. Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan hak guna usaha;
7. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan hak guna usaha kepada negara sesudah hak guna usaha tersebut hapus; dan
8. Menyerahkan sertifikat hak guna usaha yang telah hapus kepada kepala kantor pertanahan.

Pemegang hak guna usaha berhak menguasai dan mempergunakan tanah yang diberikan dengan hak guna usaha untuk melaksanakan usaha dibidang pertanian, perkebunan, perikanan, dan/atau peternakan. Penguasaan dan penggunaan sumber air dan sumber daya alam lainnya di atas tanah yang diberikan dengan hak guna usaha oleh pemegang hak guna usaha hanya dapat dilakukan untuk mendukung usaha-usaha tersebut di atas dengan mengingat ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kepentingan masyarakat sekitarnya. Pemegang hak guna usaha berhak menggunakan sumber daya alam ini sepanjang hal itu diperlukan untuk keperluan usaha yang dijalankan. Dalam hal menjamin pelunasan hutang, maka hak guna usaha dapat dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan. Hak tanggungan hapus dengan hapusnya hak guna usaha. Seperti juga dengan hipotik dalam sistem BW, maka ditegaskan sekarang ini adanya prinsip *assesoir* (tambahan atau ikutan) tersebut.³⁴

Seperti yang telah diketahui bahwa hak guna usaha dapat beralih dan

³⁴ *Ibid.*, h. 74.

dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak guna usaha terjadi karena adanya jual beli, tukar menukar, hibah, pewarisan dan lain sebagainya. Peralihan hak guna usaha tersebut harus didaftarkan pada kantor pertanahan. Peralihan hak guna usaha karena jual beli, tukar menukar, dan hibah dilakukan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sedangkan jual beli melalui pelelangan dibuktikan dengan adanya Berita Acara Lelang.

Hak guna usaha hapus karena beberapa hal berikut:

1. Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya;
2. Dibatalkan haknya oleh pejabat yang berwenang sebelum jangka waktu berakhir karena:
3. Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang hak sebelum jangka waktu berakhir;
4. Dicabut berdasarkan UU No. 20 Tahun 1961;
5. Ditelantarkan;
6. Tanahnya musnah;
7. Ketentuan Pasal 3 ayat (2) PP No. 40/1996.

Hapusnya hak guna usaha seperti tersebut diatas mengakibatkan tanahnya kembali kepada Negara. Apabila hak guna usaha hapus dan tidak diperpanjang maupun diperbaharui, bekas pemegang hak wajib membongkar bangunan-bangunan dan benda-benda yang ada di atasnya dan menyerah tanah dan tanaman yang ada di atas tanah bekas hak guna usaha tersebut kepada negara dalam batas waktu yang ditetapkan oleh menteri. Namun apabila ternyata bangunan, tanaman

dan benda-benda tersebut masih diperlukan untuk melangsungkan pengusahaan tanahnya, maka kepada bekas pemegang haknya diberikan ganti rugi.

Pengaturan hukum agraria di Indonesia terkait hak komunal dan pemberian izin Hak Guna Usaha (HGU) melibatkan berbagai aspek hukum dan peraturan yang saling terkait. Hak komunal adalah hak atas tanah yang dimiliki secara bersama oleh komunitas atau kelompok masyarakat, biasanya berkaitan dengan adat atau kebiasaan lokal. Ini mencakup hak yang dimiliki oleh masyarakat adat atau komunitas lokal atas tanah dan sumber daya alam di sekitar mereka.

Dasar Hukum Hak Komunal adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945: Pasal 18B ayat (2) mengakui hak masyarakat hukum adat dan keberadaannya sebagai bagian dari sistem hukum nasional.
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) juga mengakui hak-hak masyarakat hukum adat, meskipun pengakuan dan perlindungannya perlu dipertegas lebih lanjut.

Perlindungan dan Pengakuan Hak Komunal:

1. Pemerintah Indonesia telah mengakui hak-hak masyarakat adat melalui beberapa kebijakan dan peraturan, namun pengakuan formal masih sering menjadi masalah.
2. Pengaturan lebih lanjut sering dilakukan melalui peraturan daerah atau kebijakan pemerintah yang bersifat lokal.

Pengaruh Terhadap Hak Komunal:

1. Pengalokasian HGU harus mempertimbangkan hak-hak masyarakat adat dan hak komunal yang sudah ada. Jika tanah yang akan diberikan HGU berada dalam wilayah hak komunal, maka harus dilakukan konsultasi dan persetujuan dari komunitas adat.
2. Dalam praktiknya, sering terjadi ketegangan antara pengalokasian HGU dan hak komunal, terutama jika pengaturan atau pengakuan hak komunal belum sepenuhnya jelas atau diakui secara hukum.

Seringkali terjadi konflik antara pemegang HGU dan masyarakat adat atau lokal karena kurangnya koordinasi atau pengakuan atas hak-hak komunal yang ada.

Pemerintah terus berusaha melakukan reformasi agraria untuk memperbaiki pengaturan dan penyelesaian konflik tanah serta untuk memastikan hak-hak masyarakat adat dihormati.

Secara keseluruhan, pengaturan hukum agraria di Indonesia berupaya untuk menyeimbangkan kepentingan antara pemanfaatan tanah untuk tujuan ekonomi melalui HGU dan penghormatan terhadap hak komunal masyarakat adat. Namun, implementasinya sering kali menghadapi tantangan dan memerlukan penyesuaian berkelanjutan untuk memastikan keadilan bagi semua pihak yang terlibat.

B. Perlindungan Hukum Terhadap Hak Komunal dalam Konteks Pemberian Izin Hak Guna Usaha (HGU)

UUPA mengatur bahwa Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan atas tanah negara. Dengan adanya Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016, hak komunal yang diberikan kepada masyarakat hukum adat yang telah didaftarkan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga, sesuai kesepakatan para pihak dan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, menurut Pasal 20 Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016.

Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia, terutama UUPA yang menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan, mengatur bahwa Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan di atas tanah negara. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

“Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan”

Pengertian “tanah yang dikuasai oleh Negara” disini menunjukkan hubungan hukum antara “tanah” sebagai subyek dengan “Negara” sebagai obyek. Sedangkan hubungan hukum yang dimaksud adalah penguasaan oleh Negara. Dalam konsep hukum, menguasai dan memiliki merupakan dua hal yang berbeda. Menguasai berarti secara fisik tanah tersebut dikuasai atau digarap, namun secara yuridis ia bukanlah yang memiliki tanah tersebut. Sedangkan memiliki berarti secara yuridis, ia merupakan pemilik tanah tersebut dan belum

tentu ia menggunakan tanah tersebut.

Hak komunal diberikan kepada masyarakat hukum adat maupun masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu ketika telah mendapatkan penetapan dari Bupati/Walikota atau Gubernur. Hak komunal yang didaftarkan tersebut nantinya akan dikeluarkan sertifikat hak komunal atas nama masyarakat hukum adat atau suku tertentu.

Berdasarkan penjabaran tersebut, tanah hak komunal tersebut bukan lagi dikuasai oleh Negara melainkan sudah menjadi milik masyarakat adat tertentu atau masyarakat dalam kawasan tertentu. Artinya tanah tersebut telah dilekati oleh hak, yakni hak komunal dan tidak lagi dikuasai oleh Negara. Begitu maka tanah hak komunal tidak dapat diklasifikasikan sebagai tanah negara. Sehingga menurut UUPA, Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Komunal tidak dapat dibenarkan.

Menilai efektivitas perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam konteks pemberian izin Hak Guna Usaha (HGU) di Indonesia melibatkan evaluasi berbagai aspek dari pengaturan hukum dan pelaksanaannya. Berikut adalah beberapa faktor kunci yang perlu dipertimbangkan:

1. Kesesuaian dengan Prinsip Hukum Internasional dan Nasional

Pengakuan Hak Komunal, Konstitusi Indonesia dan berbagai peraturan perundang-undangan mengakui hak masyarakat hukum adat, namun implementasinya seringkali tidak konsisten. Pengakuan ini tidak selalu diterjemahkan ke dalam perlindungan yang memadai dalam praktik, terutama dalam konteks pemberian izin HGU. UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) dan

peraturan turunannya mengatur mengenai HGU dan hak atas tanah. Namun, peraturan ini sering kali tidak secara eksplisit menangani hak komunal secara mendalam. Undang-undang ini menyebutkan hak-hak masyarakat adat, tetapi tidak selalu memberikan panduan jelas tentang bagaimana hak-hak ini harus dipertimbangkan dalam pemberian izin HGU.

2. Proses Pemberian Izin HGU

Proses pemberian HGU seharusnya melibatkan konsultasi dengan masyarakat adat dan memperoleh persetujuan mereka jika tanah yang dimaksud berada dalam wilayah hak komunal. Namun, dalam praktiknya, proses ini sering kali tidak dilaksanakan secara memadai. Masyarakat adat sering kali tidak diberi kesempatan untuk berpartisipasi secara aktif atau terinformasi dengan baik.

Pengakuan dan pendokumentasian hak komunal sering kali tidak diperhatikan dengan seksama. Tanah yang sudah secara tradisional dikuasai oleh komunitas adat sering kali diberikan HGU tanpa verifikasi atau pengakuan formal atas hak-hak tersebut.

3. Perlindungan Hukum dalam Kasus Konflik

Ketika terjadi konflik antara pemegang HGU dan masyarakat adat, mekanisme penyelesaian sengketa sering kali lambat dan tidak memadai. Pengadilan tanah dan badan-badan yang berwenang sering kali tidak memiliki prosedur yang jelas atau mekanisme untuk menangani konflik hak komunal dengan efisien.

Masyarakat adat sering menghadapi tantangan dalam mengakses keadilan, baik karena ketidakmampuan untuk memahami sistem hukum yang kompleks maupun karena keterbatasan sumber daya. Hal ini mengurangi efektivitas perlindungan hukum yang tersedia bagi mereka.

4. Implementasi dan Penegakan Hukum

Kapasitas administrasi di tingkat lokal, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), sering kali terbatas dalam menangani kasus-kasus hak komunal dan konflik tanah. Ini berdampak pada efektivitas perlindungan hak komunal dalam praktik pemberian izin HGU.

Kurangnya koordinasi antara lembaga pemerintah yang berbeda (misalnya, BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan pemerintah daerah) dapat menyebabkan inkonsistensi dalam penerapan perlindungan hak komunal dan pemberian izin HGU.

5. Inisiatif Reformasi dan Perubahan Kebijakan

Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai inisiatif reformasi agraria untuk memperbaiki pengaturan dan penanganan konflik tanah, termasuk yang melibatkan hak komunal. Namun, implementasi dari reformasi ini sering kali lambat dan tidak merata.

Beberapa kebijakan dan program, seperti Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan kebijakan pengakuan masyarakat hukum adat, bertujuan untuk meningkatkan perlindungan hak komunal. Keberhasilan

program-program ini bergantung pada pelaksanaan yang konsisten dan penyesuaian terhadap kebutuhan masyarakat adat.

Secara umum, meskipun ada pengakuan terhadap hak komunal dalam hukum Indonesia, efektivitas perlindungan hukum dalam konteks pemberian izin HGU masih memiliki banyak tantangan. Perlindungan ini sering kali tidak efektif karena kurangnya proses konsultasi yang memadai, kurangnya pendokumentasian yang jelas, kesulitan dalam penyelesaian sengketa, dan keterbatasan kapasitas administratif. Reformasi dan kebijakan baru dapat membantu, tetapi efektivitasnya tergantung pada pelaksanaan yang konsisten dan pengakuan nyata terhadap hak-hak masyarakat adat.

C. Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam pemberian izin Hak Guna Usaha

Akta Sebelum membahas mengenai Hak Guna Usaha di atas tanah hak komunal, maka perlu dipahami terlebih dahulu mengenai dasar pertimbangan diterbitkannya peraturan yaitu landasan filosofis, yuridis dan sosiologis, demikian halnya dengan Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016. Dalam hal diterbitkannya Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016, maka telah ditentukan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah

bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵ Landasan filosofis penyusunan Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 tercantum dalam pertimbangan hukum pada huruf a, yang menentukan: Untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat dan hak masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu, yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama perlu diberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini berarti bahwa landasan filosofi diterbitkannya Peraturan MATR/KBPN No. 10/2016 adalah: 1) menjamin hak-hak masyarakat hukum adat dan hak masyarakat berada dalam kawasan tertentu, 2) menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama, 3) diberi perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.³⁶ Landasan sosiologis diterbitkannya Peraturan MATR No. 10/2016 tercantum dalam pertimbangan hukum pada huruf b, yang menentukan untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat dan hak masyarakat

³⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 38.

³⁶ *Ibid* 39

yang berada dalam kawasan tertentu, yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama perlu diberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Landasan sosiologis diterbitkannya Peraturan MATR No. 10/2016 adalah untuk menjamin masyarakat hukum adat dalam memanfaatkan hak komunal atas tanah berada dalam kawasan tertentu, yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.³⁷ Landasan yuridis diterbitkannya Peraturan MATR No. 10/2016 tercantum dalam pertimbangan hukum pada huruf c, yang menentukan: Dengan semakin meluasnya penerapan Hak Komunal yang terjadi di masyarakat dan untuk menghindari terjadinya perbedaan pemahaman. Maka perlu mengganti Peraturan Menteri Nomor 9 tahun 2015 tentang Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu. Selain landasan tersebut,

³⁷ *Ibid*

Badan Pertanahan Nasional RI juga menambahkan bahwa alasan utama dibentuknya peraturan ini adalah untuk mengisi kekosongan hukum yang mengatur mengenai hak komunal, karena selama ini hak-hak masyarakat hukum adat kurang dilindungi.

Dari ketiga penjabaran tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Peraturan MATR No. 10/2016 dibentuk karena adanya kebutuhan untuk mengisi kekosongan hukum mengenai Hak Komunal guna memberikan kepastian hukum akan hak-hak masyarakat hukum adat dalam menggunakan tanah Hak Komunal. Dengan adanya Peraturan MATR No. 10/2016 tersebut, diharapkan dapat mengurangi perselisihan yang timbul baik antar masyarakat hukum adat maupun dengan pihak ketiga.

Untuk meningkatkan perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam pemberian izin Hak Guna Usaha (HGU) di Indonesia, beberapa upaya strategis dapat dilakukan. Upaya-upaya ini melibatkan perbaikan dalam kebijakan, regulasi, proses administratif, serta penegakan hukum dan partisipasi masyarakat. Berikut adalah beberapa langkah yang dapat diambil:

1. Peningkatan Pengakuan dan Perlindungan Hak Komunal

Mengupdate dan merevisi undang-undang dan peraturan yang ada, seperti Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), untuk memberikan pengakuan yang lebih jelas dan terperinci terhadap hak komunal masyarakat adat, termasuk dalam konteks pemberian izin HGU. Menerbitkan peraturan khusus yang mengatur prosedur pengakuan hak komunal secara formal dan bagaimana

hak-hak ini harus dipertimbangkan dalam proses pemberian HGU.

2. Perbaikan Proses Pemberian Izin HGU

Menetapkan prosedur yang ketat untuk konsultasi dengan masyarakat adat dan mendapatkan persetujuan mereka sebelum izin HGU diberikan. Proses ini harus melibatkan dialog yang transparan dan inklusif serta memastikan bahwa masyarakat adat memiliki suara dalam keputusan yang mempengaruhi mereka.

Menyediakan informasi yang jelas dan terbuka tentang proses pemberian HGU dan dampaknya terhadap hak komunal. Ini termasuk memberikan akses yang lebih baik kepada masyarakat adat untuk informasi dan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

3. Penguatan Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Mengembangkan dan memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa yang adil dan efektif, dengan penekanan pada resolusi konflik antara pemegang HGU dan masyarakat adat. Mekanisme ini harus cepat, transparan, dan melibatkan pihak-pihak yang netral. Menyediakan bantuan hukum dan pendampingan bagi masyarakat adat untuk membantu mereka menghadapi konflik tanah dan memahami hak-hak mereka dalam proses hukum.

4. Penguatan Kapasitas Administratif dan Penegakan Hukum

Memberikan pelatihan kepada aparat pemerintah, terutama di tingkat lokal, tentang hak-hak masyarakat adat dan prosedur yang harus diikuti untuk melindungi hak-hak tersebut dalam pemberian izin HGU. Meningkatkan

koordinasi antara lembaga-lembaga yang terlibat dalam pengelolaan tanah, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan pemerintah daerah, untuk memastikan perlindungan hak komunal dan implementasi kebijakan yang konsisten.

5. Partisipasi dan Keterlibatan Masyarakat

Meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat adat tentang hak-hak mereka dan proses hukum yang terkait. Program pendidikan dan sosialisasi dapat membantu masyarakat adat untuk lebih aktif terlibat dalam perlindungan hak-hak mereka. Mendukung dan memperkuat peran organisasi masyarakat sipil dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bekerja untuk melindungi hak-hak masyarakat adat dan mengawasi implementasi kebijakan tanah.

6. Pengawasan dan Evaluasi

Melakukan pemantauan dan evaluasi berkala terhadap implementasi kebijakan dan peraturan yang berkaitan dengan hak komunal dan pemberian HGU. Evaluasi ini harus melibatkan masyarakat adat dan stakeholders lainnya untuk memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan efektif dalam melindungi hak-hak komunal. Menegakkan hukum dengan tegas terhadap pelanggaran yang berkaitan dengan hak komunal dan pemberian izin HGU. Ini termasuk tindakan hukum terhadap pihak-pihak yang tidak mematuhi peraturan atau yang mengabaikan hak-hak masyarakat adat.

Meningkatkan perlindungan hukum terhadap hak komunal dalam pemberian izin HGU memerlukan pendekatan multidimensional yang mencakup

perbaikan dalam pengakuan dan perlindungan hak, peningkatan transparansi dan proses administratif, penguatan mekanisme penyelesaian sengketa, peningkatan kapasitas administratif, serta partisipasi masyarakat. Upaya-upaya ini harus dilakukan secara berkelanjutan dan melibatkan semua pihak terkait untuk memastikan bahwa hak-hak masyarakat adat dihormati dan dilindungi secara efektif.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pemberian Sertipikat Hak Komunal bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanahan di Indonesia. Menurut ketentuan dalam Pasal 9 PP 24/1997 dan peraturan pelaksanaannya, Hak Komunal bukan merupakan obyek pendaftaran tanah. Selain itu, bahwa Hak Komunal tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, menyebabkan pendaftaran Hak Komunal itu sendiri tidak maksimal. Hal ini berarti pendaftaran Hak Komunal hanya dapat dilakukan untuk pertama kali, yakni untuk menjamin subyek, obyek, luas wilayah, batas wilayah dan lain-lain. Padahal hakekat dari pendaftaran tanah itu sendiri adalah untuk menjamin kepastian hukum dengan mencatat segala bentuk peralihan hak tersebut.

Hak Guna Usaha tidak dapat diberikan di atas tanah Hak Komunal berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Pasal 4 PP No. 40/1996, Hak Guna Usaha hanya dapat diberikan di atas tanah Negara. Sedangkan tanah yang telah dilekati dengan Hak Komunal dan telah terdaftar atas nama masyarakat hukum adat tertentu juga tidak dapat dikategorikan sebagai Tanah Negara. Sehingga peraturan yang menyatakan bahwa Hak

Guna Usaha dapat diberikan di atas tanah Hak Komunal tersebut tidak dapat dibenarkan.

B. Saran

1. Terkait dengan pendaftaran Hak Komunal, hendaknya Hak Komunal tersebut tidak diberikan dengan Sertipikat Hak Komunal, melainkan dengan peraturan daerah atau dengan surat keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan pemberian hak komunal tersebut lebih tepat guna.
2. Terkait dengan pemberian Hak Guna Usaha di atas tanah Hak Komunal, hendaknya harus ada sinkronisasi antara peraturan yang mengatur dengan peraturan yang lebih tinggi. Peraturan yang mengatur mengenai hak komunal harus berlandaskan dengan UUPA dan peraturan lain yang terkait dengan Hak Guna Usaha.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kencana, Jakarta, 2012.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Ridcan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti.
- Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, 2001, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim, Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filosofat Hukum Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Syaiful Bakhri, 2009, *Pidana Denda Dan Korupsi*, Total Media, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Urip Santoso , *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2015.
- Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 2007.
- Bambang Daru Nugroho, *Hukum Adat Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Kehutanan & Perlindungan Terhadap Masyarakat Hukum Adat*, Refika Aditama, Bandung, 2015.

Myrna A. Safitri, “Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia: Model, Masalah dan Rekomendasi”, Masa Depan Hak-Hak Komunal Atas Tanah : Beberapa Gagasan Untuk Pengakuan Hukum, cetakan ke 2, Juli 2011.

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum, Liberty, Yogyakarta, 2007.

Effendi Perangin, Hukum Agraria Di Indonesia Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

B. Jurnal/ Karya Tulis Ilmiah

Maria SW Sumardjono, “Ihwal Hak Komunal atas Tanah”, *Digest Epistema*, Volume 6 Tahun 2016.

Sri Hajati, Buku Ajar Hukum Politik Hukum Pertanahan, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017.

C. Peraturan Perundang-Undangan

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