

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan harta kekayaan atau aset bagi kehidupan manusia yang selalu di upayakan oleh manusia karena sebagai aset maka ada dua fungsi tanah bagi manusia, yaitu fungsi produksi dan fungsi non produksi. Populasi manusia semakin meningkat, namun luasan tanah tetap, hal ini menimbulkan benturan akan penguasaan dan pemilikan tanah. Sebagai aset tanah dapat diartikan sebagai nilai ekonomi, namun tanah juga mempunyai nilai non ekonomi yaitu nilai sosial (*religio-magis*),¹ sehingga memunculkan konflik tanah yang tidak mudah dipecahkan. Hukum Tanah muncul sebagai sebuah jawaban atas konflik maupun benturan yang terjadi akibat kepentingan manusia atas tanah. Dengan demikian, kehadiran hukum memberikan batas atas kepemilikan tanah.²

Tanah tidak dapat dilepaskan dari pengaturannya pada hubungan yang *privacy*, namun tanah merupakan domain negara. Seperti dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa tanah menjadi sumber kemakmuran bangsa.³ Investasi yang memandang tanah sebagai sebuah objek fisik bernilai ekonomi akan berhadapan dengan masyarakat yang masih

¹ Urip Santoso, 2016, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 66.

² Antonius Sriyono, dkk, 2015, *Eksistensi Tanah Eks Adat (Studi Kasus Tanah Sunan Ground Surakarta*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

³ Lihat Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"

memandang bahwa tanah tidak sekedar bernilai ekonomis tetapi mengandung nilai sakral, karena di tanah tersebut kita dilahirkan, orang tua dimakamkan, harga diri dimunculkan dalam bentuk penguasaan atas tanah.⁴ Karena hidup manusia dari mulai lahir sampai nanti manusia akan mati tidak terlepas dari tanah. Tidak terkecuali ada pula hubungan adat istiadat antara manusia dengan tanah-tanah yang merupakan hak ulayat masyarakat adat, yang hanya dapat dimiliki oleh kaum atau komunitas adat setempat saja.

Pola kehidupan masyarakat adat yang telah menyatu dengan pola penguasaan tanah secara *continue* atau terus-menerus menjadi kebiasaan dan melahirkan aturan-aturan yang dipatuhi oleh masyarakat tersebut.⁵ Dimana kewenangan untuk melakukan pengaturan terhadap penyelenggaraan dan peruntukan atas tanah-tanah yang merupakan hak ulayat dalam masyarakat adat tersebut diserahkan kepada ketua adat.

Lepasnya Indonesia dari belenggu penjajahan Belanda yang telah berlangsung beratus-ratus tahun dan sepakat untuk memproklamasikan bangsa Indonesia menjadi bangsa yang merdeka dan bebas dari penjajahan, maka masyarakat-masyarakat adat tersebut sepakat pula untuk menyerahkan tanah-tanah milik adatnya itu menjadi bagian dari tanah

⁴ Urip Santoso, *Op,Cit*, hlm. 67

⁵ Surojo Wignjodipuro, 1982, *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*, Jakarta: Gunung Agung, hlm. 2.

negara Republik Indonesia, yang kemudian dikenal dengan Hak Bangsa Indonesia.⁶

Kesepakatan kaum-kaum adat untuk menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, khususnya dalam bidang pertanahan dengan sendirinya berarti telah melakukan penyerahan kepada negara untuk mengatur, menyelenggarakan serta menyerahkan peruntukannya kepada negara dengan tujuan untuk melindungi semua kepentingan yang melekat pada tanah tersebut. Hal ini mendasari lahirnya hak menguasai oleh negara dan bukan hak milik oleh negara, seperti yang berlaku pada masa penjajahan Belanda.⁷

Indonesia pada waktu masih menjadi Hindia Belanda (*Rechstreeks Bestuudgebied*), terdiri atas daerah-daerah yang diperintah langsung oleh Pemerintah Hindia Belanda dan daerah-daerah yang pemerintahannya diserahkan kepada *Zelfbestuurders*, yaitu apa yang dikenal dengan daerah-daerah adat. Tanah-tanah termasuk hutan, dalam wilayah adat, merupakan tanah-tanah adat yang kewenangan penguasaan dan pemberian haknya kepada pihak lain ada pada pemerintah adat yang bersangkutan.⁸

⁶ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan UUPA.

⁷ Winahyu Erwiningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, hlm. 83.

⁸ Boedi Harsono (Ketua Pusat Studi Hukum Agraria Universitas Trisakti), *Peralihan Tanah-Tanah Adat dan Bekas Adat Menjadi Tanah Negara*, Makalah dalam Seminar Nasional, "Pertanahan Nasional Berkenaan Dengan Tanah-Tanah Eks Adat", Cirebon, 15 Februari 2003, hlm. 1.

Eksistensi tanah-tanah yang dikuasai dengan hak yang bersifat perdata oleh kepala adat secara pribadi atau dalam kedudukannya kepala keluarga kerajaan, misalnya tanah untuk istana, tempat peristirahatan, dan keperluan pribadi lainnya. Sisanya adalah tanah dan termasuk hutan yang dikuasai dengan hak yang bersifat publik oleh Pemerintah adat.

Keberadaan Tanah-tanah inilah yang oleh pemerintah adat diberikan kepada pihak lain dengan hak-hak yang dikenal di daerah adat yang bersangkutan.⁹ Tanah yang dikuasai sebagai kepala keluarga kerajaan yang akan diwarisi oleh para ahli waris kerajaan, maka siapapun pewarisnya akan selalu mempertahankan hak atas tanah tersebut. Mengenai tanah adat atau bekas adat maka akan merujuk kepada masalah tanah di wilayah Kerajaan atau Kesultanan. Terhadap tanah-tanah semacam ini, Dinyatakan dalam diktum IV huruf (a) UUPA yang menyatakan bahwa:¹⁰ “Hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari adat atau bekas tanah adat yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara”.

Tanah bekas kekuasaan raja itu, pada masa kemerdekaan disebut tanah adat dan setelah diberlakukannya Undang-Undang No.5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) disebut tanah eks-adat, yang sampai saat ini masih sering dipersepsikan lain antara pemerintah adat dan

⁹ *Ibid*, hlm. 2

¹⁰ Lego Karjiko, *Komparasi antar system tanah Nasional Dengan Sistem Hukum Tanah Keraton Yogyakarta*, 2006, Jurnal Yustisia Edisi Nomor 68 Mei - Agustus , hlm. 1

Pemerintah RI dalam rangka pemberlakuan hukum tanah nasional. Dengan diberlakukannya UUPA dapat dikatakan telah tercapai suatu kodifikasi dan unifikasi hukum agraria di Indonesia. Akan tetapi, kenyataan menunjukkan masih terdapat kendala dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan UUPA khususnya yang berkaitan dengan tanah-tanah adat.

Maluku Utara (*Moluku Kie Raha*) yang dikenal sebagai daerah kerajaan (Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo), telah lama mengenal adat atau kebiasaan yang mengatur kehidupan masyarakat termasuk penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam tanah. Sistem penguasaan tanah dikenal dalam bentuk kepemilikan pribadi dan sistem kepemilikan komunal, seperti penguasaan tanah dalam bentuk hak sultan (*aha kolano*), hak soa (*aha soa*) dan hak cocatu (*aha cocatu*) yang memiliki fungsi serta kedudukan yang berbeda-beda.¹¹

Aha kolano diperuntukan untuk sultan dan tidak dipungut pajak dari tanah tersebut. *Aha soa* (soa kampung) ialah tanah pemberian sultan kepada marga dan tidak diperbolehkan dilakukan jual beli sedangkan tanah *aha cocatu* ialah tanah yang diberikan sultan untuk dikelola secara individu dengan sistem pembagian bagi hasil dalam bentuk upeti. Selain itu juga dikenal dengan penguasaan tanah yang bersifat sementara.¹²

¹¹ Husen Alting, Penguasaan tanah masyarakat hukum adat "Suatu kajian terhadap masyarakat hukum adat Ternate", 2011, (Diakses pada tanggal 12 November 2023), hlm.88

¹² *Ibid*

Penguasaan tanah di Maluku Utara (Ternate) di zaman sebelum terbentuknya kerajaan, yang mewakili persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*) disebut *Momole* (Ternate), *Soanang* (Bacan) yakni penguasa atas tanah. Kekuasaan *momole* atau kepala-kepala *Soa* yang atas kawula mereka sebenarnya tidak terlalu besar. Mereka tidak lebih dari kepala suku dan pemangku adat dalam komunitasnya dan wilayah adat. Setelah terbentuknya kerajaan, Sultan adalah tuan tanah. Hak pertuanan (*beshikingrechts*) atas tanah terletak pada Sultan yang dalam hal ini bertindak sebagai penanggungjawab dari persekutuan hukum dalam kerajaannya.¹³

Setelah terbentuknya kerajaan, pada Masyarakat adat Ternate telah diakui terbentuknya suatu lembaga adat tertinggi yang berdiri di atas semua lembaga-lembaga lainnya, dikenal dengan "*Kolo Lamo*" yakni lembaga hukum adat tertinggi. Dalam pergaulan masyarakat *Moloku Kie Raha* (Ternate) terdapat tindakan-tindakan manusia untuk mengamankan dan memajukan kepentingan-kepentingannya, termasuk pada bidang pengelolaan sumber daya alam (tanah).¹⁴

Terbentuknya Pemerintah Adat di Maluku Utara pada tahun 1912, Pemerintah Adat mengadakan rapat umum yang disebut rapat *kie* (empat kerajaan: kerajaan Ternate, Tidore, Bacan dan Jailolo) yang dihadiri oleh

¹³ *Ibid*, hlm. 92

¹⁴ *Ibid*

semua *sangaji* (gelar kepala komunitas tradisional/kepala distrik dan merupakan golongan tertinggi), *Gimalaha* (kepala distrik), *famanyira* (kepala desa/kepala soa), para kepala kampung dan seluruh pimpinan soa (suatu daerah/lingkungan wilayah) dengan keputusan pada saat itu, berupa tanah *cocatu* tetap dipertahankan dan diakui sebagai milik rakyat dan pemegang *cocatu* diharuskan membawa *akte cocatu* yang bertuliskan huruf arab tersebut untuk dilegalisir oleh residen dan *Aha kolano* dikuasai oleh Pemerintah Adat. Penguasaan tanah yang berlaku pada masyarakat hukum adat Ternate dapat dibagi hak atas tanah yang bersifat tetap seperti *aha kolano/raki kolano*, *aha soa*, *aha cocatu*, dan hak atas tanah yang bersifat sementara seperti *hak safa/hak teto*, *hak tolagami*, *hak ruba banga* dan *hak jurame*.¹⁵

Melalui politik hukum pemerintah, hak-hak masyarakat hukum adat semakin hari mengalami degradasi akibat dari desakan kebijakan pemerintah yang hanya melihat tanah dari aspek ekonomi semata. Bahkan, pada kalangan tertentu adat dan hukum adat justru ditakuti sebagai suatu bahaya atau ancaman peradaban demokrasi dan nilai kemanusiaan. Adat juga diperkirakan bisa mengancam sistem politik modern yang rasional. Kondisi ini disebabkan karena adat dan hukum adat tidak ditempatkan dalam

¹⁵ *Ibid*

pengertian sebagai suatu sistem yang mengatur dan menyelenggarakan kehidupan dalam komunitas.¹⁶

Penguasaan tanah dan penyelesaian sengketa berdasarkan hukum adat, sampai saat ini masih dikenal pada masyarakat hukum adat yang tersebar di seluruh Indonesia.¹⁷ Dengan kata lain, bahwa eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sangat tergantung syarat yang ditentukan oleh negara yakni sepanjang masih hidup, sesuai dengan perkembangan jaman, sesuai dengan prinsip NKRI dan diatur oleh undang-undang (Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan pasal 5 UU No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria).

Persyaratan pemberlakuan di atas, menunjukkan terjadi penundukan hukum adat terhadap hukum negara, dimana berlakunya hukum adat jika diakui oleh hukum negara. Penundukan Pemberlakuan hukum adat terhadap hukum Negara menunjukkan bahkan hukum negara lebih *superior* dibandingkan dengan hukum adat yang menurut keberadaan hukum adat bergantung dengan belas kasihan undang-undang. Dengan demikian, berlakunya hukum adat harus tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan negara.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 92-93

¹⁷ Lihat dalam Kaimuddin Salle, "Hukum Adat Bagaikan Embun", Jurnal de Jure, 2 (2) Mei 2006, hlm. 37 dan Aan E. Widiarto, "Prospek Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) dalam Perspektif Hukum Adat untuk Menyelesaikan Konflik Pertanahan di Indonesia", Arena Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 22 (7) Maret 2004, hlm. 35

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah republik Indonesia sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”. Untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Dalam pasal 1 ayat (1) PP No.18 tahun 2021 memaparkan pengertian pendaftaran tanah, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti haknya.¹⁸

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, hak pengolahan tanah, wakaf, atau hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Negara Indonesia ialah negara yang menganut sistem pendaftaran *stelsel negative* bertendensi positif dimana pemerintah tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum terhadap pemegang bukti sah sertifikat. Data dan informasi dianggap benar sepanjang tidak ada pihak lain yang menggugat. Kondisi demikian dapat mengakibatkan banyak permasalahan hukum sehingga pemerintah mewajibkan adanya pendaftaran

¹⁸ Rahmat Ramdani, 2024, *Hukum Pertanahan*, Medan: Umsu Press, hlm.81-82

tanah di seluruh wilayah Negara Indonesia yang disebut dengan reforma agraria.

Menyikapi pentingnya reforma agraria ini maka telah diundangkannya Peraturan presiden No.62 Tahun 2023.¹⁹ Peraturan ini mensyaratkan dilaksanakannya reformasi asset yang mencakup pengelolaan asset, serta reformasi akses yang mencakup pengelolaan akses.

Efektifitas inisiatif-inisiatif di atas ditunjukkan melalui berlakunya Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang serta Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Asal usul hak penguasaan tanah dalam hukum pertanahan nasional Indonesia dapat ditelusuri dari ketentuan yang tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam UUPA, konsep penguasaan tanah oleh negara atau biasa disebut penguasaan negara tidak diberlakukan. Sebaliknya, tanah dianggap sebagai milik Tuhan Yang Maha Esa. Negara melakukan penguasaan atas tanah guna mengoptimalkan pemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat.

Pemberlakuan reforma agraria sebagai program strategis nasional yang memiliki peran penting dalam upaya pemerataan struktur penguasaan,

¹⁹ Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 172 (Jakarta: Pemerintah RI, 2018).

pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta penyelesaian konflik agraria, untuk mewujudkan ekonomi berkeadilan telah ditetapkan Peraturan Presiden RI Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Dalam Perpres ini disebutkan, bahwa penyelenggaraan Reforma Agraria dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terhadap Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) melalui tahapan: a. perencanaan Reforma Agraria; dan b. pelaksanaan Reforma Agraria.²⁰

Salah satu objek redistribusi tanah non-pertanian yang menjadi fokus penelitian Penulis ialah tanah adat yang masih tersedia dan memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai objek redistribusi tanah dalam rangka penyelesaian konflik agraria. Namun, meski telah terdapat adanya reforma agraria melalui Peraturan Presiden RI Nomor 62 Tahun 2023 tidak mereduksi berbagai konflik yang sampai berakhir sengketa di Pengadilan. Selain, Perpres tersebut pemerintah juga mempertegas terkait permasalahan tanah adat ini dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No.52 Tahun 2014 Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat serta Peraturan Menteri Agraria No.14 Tahun 2024 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan Dan Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Dengan dikeluarkannya peraturan ini seharusnya instansi pemerintah terkait dalam hal ini Badan Pertanahan

²⁰Perpres No. 86/2018: Inilah Tanah Yang Akan Jadi Objek Reforma Agraria dan Subjeknya (website) <https://setkab.go.id/perpres-no-862018-inilah-tanah-yang-akan-jadi-objek-reforma-agraria-dan-subjeknya/>, diakses pada tanggal 15 November 2023

Nasional Kota Ternate lebih aktif dalam melakukan program yang dibuat yakni program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) untuk melindungi tanah-tanah masyarakat adat setempat.

Berdasarkan uraian di atas peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kasus tersebut. Yang mana peneliti terfokus pada penelitian yang bersifat empiris untuk mengetahui fakta-fakta empiris dengan meneliti permasalahan tersebut diatas dengan judul penelitian **“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN TANAH ADAT OLEH MASYARAKAT MELALUI PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA DI KOTA TERNATE”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan masalah dalam latar belakang di atas, dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan hukum penguasaan hak atas tanah adat oleh masyarakat di Kecamatan Ternate Barat Kota Ternate ?
2. Bagaimana strategi kebijakan Badan Pertanahan Nasional melalui reforma agraria atas penguasaan hak atas tanah adat oleh masyarakat dalam perspektif teori perlindungan hukum ?

C. Tujuan Penelitian

Terdapat beberapa tujuan yang akan dibahas dalam penelitian ini, antara lain sebagai berikut :

1. Untuk menganalisa kedudukan penguasaan hak atas tanah adat oleh masyarakat di Kecamatan Ternate Barat Kota Ternate.
2. Untuk mengkaji strategi kebijakan Badan Pertanahan Nasional melalui reforma agraria atas penguasaan hak atas tanah adat oleh masyarakat dalam perspektif teori perlindungan hukum.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka Penulis merumuskan manfaat penelitian sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah kehasanah pengetahuan atau nilai guna bagi perkembangan dinamika keilmuan hukum khususnya bagi segenap akademika Pascasarjana Ilmu Hukum Unkhair yang serius menekuni dalam memperbanyak referensi dibidang hukum perdata dan reforma agraria.

2. Manfaat Praktis

Memberikan informasi dan bahan sosialisasi yang berguna bagi masyarakat pada umumnya dan masukan bagi pemerintah terkait perlindungan hukum terhadap penguasaan tanah adat oleh masyarakat melalui pelaksanaan reforma agraria di Kota Ternate.