

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 PENGERTIAN IMPLEMENTASI

Implementasi dapat dihubungkan dari konsep penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Implementasi yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan dan Kebijakan yang dibuat oleh Lembaga-Lembaga Pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.⁹

Menurut Mulyadi implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya¹⁰. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni: Tahapan pengesahan peraturan perundangan, Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana, Kesiapan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan, Dampak

⁹ Desy Melya Sari, 2021. *Implementasi Kegiatan Keagamaan Dalam Peningkatan Karakter Dispin Siswa Madrasah Tsnawiyah Laboratorium Kota Jambi*, Jambi, Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin, 2021, hlm. 6.

¹⁰ Muhamad Saidi, Ulva Roifatul Lailin, Muzairi. "Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012", *Inovasi Manajemen dan kebijakan Publik*, Vol.4 No. 2(2021), hlm 43.

nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak, Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana, Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan. Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni, penyiapan sumber daya, unit dan metode, Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan, Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Implementasi menurut teori Jones Mulyadi "*Those Activities directed toward putting a program into effect*" (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Horn dan Meter: "*Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy*" (tindakan yang dilakukan pemerintah). Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Selanjutnya menurut Lister Taufik dan Isril "sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan."¹¹

Menurut Grindle Mulyadi "menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu". Kemudian Grindle Mulyadi menyatakan, "Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program."¹²

Sedangkan Horn Tahir "mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”.¹³

Purwannto Syahida mengemukakan beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

1. Kualitas Kebijakan itu sendiri.
2. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
3. Ketepatan instrument yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya)
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individual tau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidika atau tidak).
6. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.¹⁴

Pengertian implementasi yang dikemukakan diatas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang dan berkepentingan, baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita serta tujuan yang telah ditetapkan. Implementasi

¹³ Arifin Tahir. 2014. *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Bandung, Alfabeta, 2014, hlm 55.

¹⁴ Syahida, Agung, Bayu. 2014. *Implementasi Perda Nomor 14 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Sampah Di Kota Tanjungpinang (Study Kasus Di Kelurahan Tanjung Unggat)*, 2014, hlm 13.

berkaitan dengan berbagai tindakan yang dilakukan untuk melaksanakan dan merealisasikan program yang telah disusun demi tercapainya tujuan dari program yang telah direncanakan, karena pada dasarnya setiap rencana yang ditetapkan memiliki tujuan atau target yang hendak dicapai. Badan-badan tersebut dalam melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam prakteknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan¹⁵

2.2 TANAH ADAT

2.2.1 Pengertian Tanah Adat

Tanah adat merupakan tanah yang sudah ada sejak dahulu dan dikuasai oleh masyarakat adat atau kerajaan/bangsawan secara turun temurun, serta dalam kepemilikan tanah adat biasanya diwariskan secara turun temurun ke generasi berikutnya. Zaman dahulu wilayah tanah adat dikuasai oleh kerajaan dan digunakan oleh rakyat kerajaan dalam kehidupan masyarakatnya, setelah kedatangan bangsa penjajah di Indonesia (atau dulu lebih dikenal Nusantara), wilayah yang awalnya milik kerajaan selanjutnya di kuasai oleh bangsa penjajah yang biasanya dipergunakan untuk lahan perkebunan atau pertanian.¹⁶

Setelah kemerdekaan Indonesia, tanah adat diambil kembali oleh kerajaan serta digunakan kembali oleh rakyatnya hingga sekarang. Walau sekarang zaman

¹⁵ Desy Melya Sari, 2021. *Implementasi Kegiatan Keagamaan Dalam Peningkatan Karakter Dispin Siswa Madrasah Tsnawiyah Laboratorium Kota Jambi*, Jambi, Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin, 2021, hlm. 8.

¹⁶ Arina Novizas Shebubakar, Marie Remfan Raniah. "Hukum Tanah Adat/Ulayat", *Jurnal Al-Azhar Indonesia*, Vol. IV No. 1 (2019), 14.

kerajaan sudah tidak ada lagi akan tetapi tanah yang digunakan oleh masyarakat masih berstatus tanah adat yang diwariskan generasi ke generasi.

Negara Indonesia secara agraris memiliki tujuan memanfaatkan tanah untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan merupakan suatu *conditio sine qua non*. (Tindakan yang sangat dilakukan atau sangat penting)¹⁷ Dalam beberapa bagian daerah, penguasaan tanah adat didasarkan atas ikatan feodal (ikatan bangsawan), implementasi penguasaan tanah adat didasarkan beberapa factor yaitu:

1. Tanah pada prinsipnya adalah milik Raja atau Rajalah yang memiliki tanah yang ada diwilayah kerajaanya.
2. Rakyat adalah milik raja yang dapat dieksplotasi untuk kepentingan dan kehormatan Raja.

Oleh karena ikatan feodal antara Raja dengan Rakyat demikian kuatnya, maka segala yang berkaitan dengan kehidupan rakyat ditentukan oleh raja termasuk dalam hal pembagian tanah.¹⁸ Dalam kehidupan masyarakat, masih cukup dikenal dalam kehidupan sosial. Misalnya terkait tanah adat yang masih diperuntukkan oleh masyarakat untuk *perueren* (peternakan), sumber mata air untuk pertanian dan sumber air untuk dikonsumsi serta aset lainya yang dimanfaatkan untuk kemaslahatan masyarakat¹⁹.

¹⁷ Arina Novizas Shebubakar, Marie Remfan Raniah. “*Hukum Tanah Adat/Ulayat*”, Jurnal Al-Azhar Indonesia, Vol. IV No. 1 (2019), 14.

¹⁸ I Ketut Kaler. “*Arti dan Fungsi Tanah Adat Bagi Masyarakat Bali :Studi Kasus Desa Adat Batubulan*”, Sunari Penjor, Vol.2 No. 1 (2018), hlm 33.

¹⁹ Ahyar Ari Gayo, “*Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Adat (Studi Kasus di Provinsi Aceh khususnya Kabupaten Bener Meriah)*”, Jurnal penelitian Hukum, (2016), hlm 29.

Dalam kehidupan beragama, wilayah tanah adat merupakan masyarakat yang majemuk serta berbagai latar belakang, maka masyarakat juga mempergunakan tanah adat untuk membangun tempat ibadah, baik itu masjid, Gereja, maupun pura. Dalam bidang Pendidikan masyarakat mendirikan gedung pendidikan yang dimiliki oleh milik sendiri/swasta.

2.2.2 Hukum Tanah Adat

Adanya hak atas tanah akan berpengaruh kepada suatu kelompok masyarakat yang paling sering mengalami masalah tanah yaitu masyarakat adat dengan keberadaannya beberapa peraturan yang memberikan tempat yang layak bagi mereka untuk menggunakan tanah adat kepada masyarakat setempat.²⁰

Penting penggunaan tanah adat haruslah disesuaikan dengan situasi dan sifat dari haknya, sehingga dapat memberikan arti, manfaat, serta fungsi optimal bagi masyarakat dan Negara. Hal itu bukan berarti mengabaikan kepentingan perseorangan. Sedapat mungkin kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan diusahakan berjalan secara seimbang. Karena itu pemanfaatan tanah desa merupakan bagian dari fungsi sosial.²¹

Perpindahan dan berakhirnya hak milik atas tanah adat dilingkungan hukum adat adanya campur tangan penguasa yang dilakukan oleh kepala desa, jika muncul permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan tanah adat maka perangkat desa yang akan menyelesaikannya.²²

²⁰ Nunuk Sulisrudatin. "Keberadaan Hukum Tanah Adat Dalam Implementasi Hukum Agraria, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Vol.4 No. 2 (2014), hlm 29.

²¹ Ahyar Ari Gayo, "Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Adat (Studi Kasus di Provinsi Aceh khususnya Kabupaten Bener Meriah), Jurnal penelitian Hukum, (2016), hlm 36.

²² *Op.cit.*

Hukum tanah adat masa lampau ialah hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang, serta pada zaman Indonesia merdeka tahun 1945, tanpa bukti kepemilikan serta autentik maupun tertulis. Jadi hanya berupa pengakuan. Ciri-ciri tanah adat masa lampau adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah-pindah sesuai dengan daerah, suku, dan budaya hukumnya, kemudian secara turun-temurun masih berada di lokasi daerah tersebut dan atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah-rumah adat, dan bahasa daerah yang ada di Indonesia.²³

Hukum tanah adat adalah hukum yang mengatur tentang hak atas tanah yang berlaku di tiap daerah adat nya masing masing,²⁴ transaksi jual beli pun yang dilakukan dalam tanah adat masih mempergunakan hukum tanah adat . Namun dibalik daerah yang memberlakukan hukum tanah adat juga berlakunya hukum agraria nasional yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang “Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria”. UUPA merupakan hukum agraria nasional yang didasarkan pada hukum adat sebagai hukum asli bangsa Indonesia, pernyataan bahwa hukum adat dijadikan dasar pembaruan dan pembangunan hukum Tanah nasional terdapat di dalam Konsideras/berpendapat UUPA. Pernyataan yang serupa juga terlihat dalam UUPA sebagai berikut :

²³ Achmad Sodiki. *Politik Hukum Agraria, Univikasi ataukah Plularisme Hukum*”, Arena Hukum (1999), hlm 67.

²⁴ Ahyar Ari Gayo, “*Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Adat (Studi Kasus di Provinsi Aceh khususnya Kabupaten Bener Meriah)*”, Jurnal penelitian Hukum, (2016), hlm 36.

1. Dalam Penjelasan Umum angka III (1) UUPA dinyatakan, bahwa:

“Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum dari pada rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia Internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi, bahwa hukum adat dalam pertumbuhan tidak terlepas pula pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal”.

2. Dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa:

“Hukum Agraria yang berlaku atas BAR (Bumi, Air, dan Ruang angkasa) ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini (maksudnya: UUPA) dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 5 dinyatakan: “Penegasan bahwa hukum adat dijadikan dasar Hukum Agraria yang baru”.

3. Dalam penjelasan Pasal 16 dinyatakan bahwa:

“Pasal ini adalah pelaksanaan dari pada ketentuan dalam Pasal 5, bahwa Hukum Pertanahan yang Nasional didasarkan atas Hukum Adat, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini didasarkan pula atas sistematik dari Hukum

Adat. Dalam hak guna usaha dan hak guna bangunan diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa hak guna usaha bukan hak erfpacht dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Hak guna bangunan bukan hak hak opstal. Lembaga erfpacht dan opstal diiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata”. Dalam pada itu hak-hak adat yang bertentangan dengan ketentuan- ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 7 dan Pasal 10) tetapi berhubung dengan keadaan masyarakat sekarang ini belum bisa dihapuskan, diberi sifat sementara dan akan diatur (ayat (1) huruf h jo. Pasal 5).

4. Pasal 56 menentukan sebagai berikut:

“Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan- ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini”.

5. Pasal 58 menentukan sebagai berikut:

“Selama Peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, tetap berlaku,

sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu”.²⁵

Berdasarkan pada ketentuan ketentuan tersebut, maka dengan jelas bahwa: “Hukum Adat merupakan dasar dari pembaruan dan pembangunan Hukum Agraria Nasional”. Hukum adat yang dimaksud adalah hukum adat asli bangsa Indonesia yang tidak dipengaruhi oleh hukum penjajah dan tidak pula dipengaruhi oleh hukum feodal kerajaan.

Hukum Tanah Adat adalah keseluruhan kaidah hukum yang berkaitan dengan tanah dan bersumber pada hukum adat.²⁶ Umumnya hukum tanah adat bersifat tidak tertulis. Hukum tanah adat terbagi atas hukum tanah adat administratif dan hukum tanah adat perdata. Hukum tanah adat administratif adalah keseluruhan peraturan yang merupakan landasan bagi negara untuk melaksanakan praktiknya dalam soal tanah, sedangkan hukum tanah adat perdata adalah keseluruhan peraturan yang mengatur tanah milik perseorangan atau suatu badan hukum. Konsep dasar yang dianut dalam hukum tanah adat adalah adanya hubungan yang erat antara masyarakat dan tanah. Hukum tanah adat berlandaskan pada asas hukum dan harus selalu memperhatikan upaya-upaya untuk mencari keadilan.

Objek hukum tanah adat adalah hak atas tanah adat. Hak atas tanah adat ini terdiri atas hak ulayat dan hak milik adat. Adapun hak ulayat adalah hak dari suatu masyarakat hukum adat atas lingkungan tanah wilayahnya yang memberi

²⁵ Haji Arba 2017. *Hukum Agraria Indonesia*, Cetakan keempat, Jakarta, Sinar Grafika, 2017, hlm 63.

²⁶ Rosnidar Sembiring (2017). *Hukum pertanahan adat*. Cetakan Pertama, Depok, PT Raja Grafinfo Persada, hlm 68.

wewenang tertentu kepada penguasa-penguasa adat untuk mengatur dan memimpin penggunaan tanah wilayah masyarakat hukum tersebut. Supaya tidak ada ketidakjelasan hak antara satu sama lain pihak, maka diperlukanlah aturan – aturan yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah. Aturan – aturan atau kaidah kaidah yang mengatur hubungan manusia dengan tanah ini, selanjutnya disebut hukum tanah menurut hukum adat.²⁷

Secara umum, Prof. Ter Haar Bzn mengatakan bahwa hubungan antara hak persekutuan dengan hak perseorangan adalah seperti ‘teori balon’. Artinya, semakin besar hak persekutuan, maka semakin kecil hak perseorangan. Dan sebaliknya, semakin kecil hak persekutuan, maka semakin besar hak perseorangan. Ringkasnya, hubungan diantara keduanya bersifat kembang kempis.²⁸

Hukum tanah adat dalam hal hak persekutuan atau hak pertuanan. Dapat dilihat dengan jelas bahwa umat manusia itu ada yang berdiam di suatu pusat tempat kediaman yang selanjutnya disebut masyarakat desa atau mereka ada yang berdiam secara tersebar di pusat – pusat kediaman yang sama nilainya satu sama lain, di suatu wilayah yang terbatas, maka dalam hal ini merupakan suatu masyarakat wilayah. Persekutuan masyarakat seperti itu, berhak atas tanah itu, mempunyai hak – hak tertentu atas tanah itu, dan melakukan hak itu baik keluar maupun ke dalam persekutuan.²⁹

²⁷ Urip Santoso, 2016. *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Cetakan Keenam, Jakarta, Kencana, 2017, hlm. 10.

²⁸ Syaiful Azam, “*Eksistensi Hukum Tanah Dalam Mewujudkan Tertib Hukum Agraria*”, Fakultas Hukum USU, hal 3.

²⁹ Romi Sihombing, 2022 *Cacat Administrasi: Pembatalan Sertifikat Tanah*. hlm 111.

2.2.3 Undang-Undang No 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dalam Tanah Adat

Hukum tanah adat sudah di undangkan dalam peraturan baru yaitu Undang-undang pokok agraria atau yang dikenal dengan UUPA. Dalam pembentukan undang-undang ini hukum adat merupakan sumber utama dalam perumusan UUPA dikarenakan sebagai sumber mengambil bahan-bahan yang dibutuhkan untuk pembangun hukum tanah nasional.³⁰

Dalam pasal 5 UUPA menjelaskan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah Hukum tanah adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang yang berlaku. Dengan adanya UUPA kewenangan berupa penguasaan tanah berpusat pada kekuasaan negara, mengenai kewenangan masyarakat hukum tanah adat yang di sebut hak ulayat tersebut diatur dalam pasal yaitu :

1. Pasal 2 ayat (2) “ hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

³⁰ Arina Novizas Shebubakar, Marrie Remfan Raniah, “*Hukum Tanah Adat/Ulayat*”, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Vol.4 No. 1 (2019), hlm 16.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
2. Pasal 3 “Dengan menggugat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak - hak yang serupa dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataan masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan – peraturan yang lebih tinggi”.
3. Pasal 22 ayat (1) “ terjadi hak milik – menurut hukum adat diatur dengan peraturan pemerintah.” Seperti yang telah disebutkan di atas, bahwa setelah berlakunya UUPA ini, tanah adat di Indonesia mengalami perubahan. Maksudnya segala yang bersangkutan dengan tanah adat, misalnya hak ulayat, tentang jual beli tanah dan sebagainya mengalami perubahan. Jika dulu sebelum berlakunya UUPA, hak ulayat masih milik perseketuan hukum adat setempat yang sudah dikuasai sejak lama dari nenek moyang mereka dahulu.

Namun setelah berlakunya UUPA, hak ulayat masih diakui, karena hal ini dapat dilihat dari pasal 3 UUPA, hak ulayat dan hak – hak yang serupa dari masyarakat hukum adat masih diakui sepanjang dalam kenyataan di masyarakat masih ada. Andaikata karena terjadinya proses individualis sering hak ulayat ini

mulai mendesak, yang memberikan pengakuan secara khusus terhadap hak-hak perorangan .³¹

2.2.4 Status dan Peralihan Tanah Adat

Secara Umum, hak tanah di Indonesia di atur dalam Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaanya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”,³² lebih lanjut dalam pasal 28H ayat (4) juga menyatakan “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, dan hak milik oleh tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang - wenang oleh siapa pun.³³

Dalam UUPA masalah hak tanah juga dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (2) “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang dan Peraturan Peraturan hukum lain yang lebih tinggi.³⁴

Namun dalam KUHPerdara menganut asas peleketan baik yang sifatnya perlekatan horizontal maupun pelekatan vertikal yang menyatakan bahwa benda bergerak yang tertancap atau terpaku pada benda tidak bergerak, berdasarkan asas

³¹ Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, *tentang Peraturan Dasar Dasar Pokok Agraria*, hlm. 3.

³² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Amandemen IV*, hlm 12.

³³ *Ibid*, hlm 22.

³⁴ Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 50 Tahun 1960, *tentang Peraturan Dasar Dasar Pokok Agraria*, hlm 4.

– asas maka benda-benda yang melekat pada benda pokok, secara yuridis harus dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya.

Hak atas tanah adat menganut hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, memiliki fungsi sosial serta dapat dialihkan dan beralih. Turun temurun artinya hak milik atas tanah tidak berlangsung selama hidup orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, tetapi dapat diwariskan dan dilanjutkan oleh ahli warisnya apabila pewaris meninggal dunia. Selain jangka waktu hak milik tanah tidak terbatas. Terkuat menunjukkan bahwa hak milik merupakan induk dari macam-macam hak atas tanah lainnya sehingga dapat dibebani hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa terpenuh menunjukkan wewenang pemegang hak milik dalam penggunaan tanahnya untuk pertanian, jual beli, hibah.³⁵

Proses peralihan tanah adat pada Sebagian masyarakat adat di beberapa daerah biasanya diawali dengan kata kesepakatan antara calon penjual dengan calon pembeli mengenai obyek jual beli berupa tanah yang akan dijual dengan harganya yang dilakukan melalui musyawarah. Setelah terjadi kesepakatan antara penjual dan pembeli terkait obyek tanah dan harganya, biasanya sebagai tanda calon pembeli akan memberikan uang DP atau uang muka. Dengan diberikannya DP maka akan terjadi ikatan moral antara calon pembeli dengan penjual yang dapat menimbulkan hak ingkrah.

Penyelenggaraan pelaksanaan jual beli tanah dihadapan kepala desa yang selanjutnya akan dibuatkan surat pernyataan/akta jual beli diatas kertas segel atau

³⁵ Wicipto Setiadi dkk, "Implementasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Dikaitkan Dengan Model Jual Beli Tanah Menurut Hukum Adat Di Tanjungsari, Kabupaten Bogor", Jurnal Rechtsvinding, Vol.8 No. 1 (2019), hlm 2.

kertas bermaterai yang isinya menyatakan jika calon penjual adalah benar sebagai pemilik sah atas obyek tanah yang berniat menjualnya kepada calon pembeli dan telah menerima uang pembayarannya dari calon pembeli. Surat pernyataan/akta jual beli tersebut kemudian ditandatangani oleh penjual dan pembeli serta Kepala Desa. Dengan telah ditandatanganinya surat pernyataan/akta jual beli tersebut, maka perbuatan jual beli telah selesai. Pembeli kini menjadi pemegang hak atas tanahnya yang baru dan sebagai buktinya adalah surat pernyataan/akta jual beli diatas segel atau materai tersebut.³⁶

Transaksi jual beli tanah dalam sistem hukum adat mempunyai 3 bagian, yakni:

1. Pemindahan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai sedemikian rupa dengan hak untuk mendapatkan tanahnya kembali setelah membayar sejumlah uang yang pernah dibayarnya. Antara lain menggadai, menjual gade, adil sende, ngejual akad atau gade.
2. Pemindahan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai tanpa hak untuk membeli kembali, jadi menjual lepas untuk selama - lamanya, antara lain adol plas, runtemurun, menjual jaja.
3. Pemindahan hak atas tanah atas dasar pembayaran dengan perjanjian bahwa setelah beberapa tahun panen dan tanpa tindakan hukum tertentu tanah akan kembali (menjual tahunan, adol oyodan).³⁷

³⁶ *Ibid*, hal 4.

³⁷ *Ibid*, hal 5.

2.3 BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Badan Pertahanan Nasional merupakan lembaga pemerintah non kementerian di Indonesia yang mempunyai tugas untuk melaksanakan hal dalam bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan³⁸. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. Badan Pertanahan Nasional diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.³⁹

Pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN di dalam pasal yang menjelaskan tentang kedudukan BPN yaitu; ⁴⁰

1. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintahan Non Departement yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
2. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh Kepala .

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria maupun perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Peran Badan Pertanahan Nasional tersebut akan diteliti sebagai salah satu upaya Badan Pertanahan Nasional dalam menjalankan tugas dan fungsinya dan Kasus-kasus yang menyangkut sengketa dan konflik di bidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas permasalahannya maupun kuantitasnya seiring dinamika di

³⁸ Tim Editorial Rumah, Badan Pertanahan Nasional (BPN): Pengertian, Tugas, dan Fungsinya, <https://www.rumah.com/panduan-properti/badan-pertanahan-nasional-67503>, diakses 16 Maret 2023

³⁹ Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015. *Tentang Badan Pertanahan Nasional*, hal 3.

⁴⁰ Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. *Tentang Badan Pertanahan Nasional*, hal 2.

bidang ekonomi, sosial, dan politik. Dalam melaksanakan tugas, Badan Pertanahan Nasional juga menyelenggarakan fungsi yang salah satunya adalah pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan⁴¹.

Tugas tersebut di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia diemban oleh salah satu deputinya yaitu Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan yang bisa disebut sebagai Deputi V. Salah satu fungsi Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 345 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 adalah pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya.⁴² Badan Pertanahan Nasional berperan sebagai mediator para pihak yang menyelesaikan kasus pertanahan, dasar hukum BPN diatur dalam Peraturan Kepala BPN No 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan, Pengkajian, dan Penanganan kasus pertanahan⁴³.

2.4 IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NO 24 TAHUN

1997

Masalah pendaftaran tanah ini telah diatur oleh pemerintah Indonesia, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, memberikan batasan

⁴¹ Hizkia Natasha Hutabarat, "Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah", *Jurnal Hukum*, Vol.10 No. 1 (2021), hal 65.

⁴² Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2006, *tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional*, hal. 60

⁴³ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional. Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011, *tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan*, hal 9.

dan ketentuan khusus mengenai Pendaftaran Tanah tersebut, hal ini diharapkan di dalam pemerataan pembangunan nasional umumnya dan permasalahan pendaftaran Tanah khususnya dapat terlaksana dan membuahkan hasil yang maksimal.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Pasal 1 yang dimaksud pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian, serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.⁴⁴

Pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan, sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individual atau massal.⁴⁵

⁴⁴ Undang-undang no 24 tahun 1997, *tentang pendaftaran tanah*. hlm 2

⁴⁵ Sovia Hasanah, Pendaftaran Tanah Secara Massal, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pendaftaran-tanah-secara-massal-lt5902cfc843d40>, diakses tanggal 16 Maret 2023.

2.5 PERAN KEPALA DESA DALAM HAL PENDAFTARAN TANAH

Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, menyatakan bahwa Desa adalah desa adat atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴⁶.

Peran Kepala Desa dalam hal pendaftaran tanah meliputi pemberian pelayanan administrasi di bidang pertanahan dan pemberian penyuluhan tentang masalah pertanahan khususnya mengenai pentingnya pendaftaran hak atas tanah wakaf. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Peran kepala desa dalam proses pendaftaran tanah untuk pertama kali pada desa gedung membina kehidupan masyarakat desa dalam memberikan arahan tentang pentingnya pendaftaran tanah dan surat bukti pemilikan hak atas tanah berupa sertifikat. Kepala desa menjadi salah satu panitia adjudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, dan juga seseorang yang bisa mengetahui seluk beluk desanya, sebagai salah satu petua adat, memberikan cap legalitas atas keabsahan kepemilikan tanah, membantu menyelesaikan perselisihan jika ada antar warga yang berselisih mengenai tanah dan memberikan surat-surat yang

⁴⁶ Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014, *tentang Desa*, hlm 2.

perlu diajukan untuk pembuatan sertifikat tanah dan membantu masyarakat dalam mendaftarkan tanah.⁴⁷

2.6 TANAH ADAT DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDATA

Secara luas Tanah dalam KUHPerdata diatur dalam Pasal 499 KUHPerdata, tanah merupakan benda berwujud, kebendaan tanah dalam KUHPerdata diatur dalam Pasal 16 UUPA (UU No.5 Tahun 1960) hak-hak atas tanah adalah : Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat semua hak atas tanah mempunyai fungsi social (Pasal 20 ayat 1 UUPA).⁴⁸

Tanah adat dalam perspektif hukum adat lebih dibahas kepada status kepemilikan hak atas tanah adat. Van Dijk dalam tulisannya membagi menjadi 3 Hak-hak atas tanah menurut adat, yaitu hak memungut hasil tanah, hak perorangan dan hak persekutuan, yang mana dijelaskan sebagai berikut

1. Hak memungut hasil tanah Secara prinsip adalah milik komunal kesatuan etnik, akan tetapi setiap orang dapat mengambil apapun yang dihasilkan oleh tanaman yang ada diatas tanah tersebut. Dalam KUHPerdata Hak memungut hasil diatur dalam Pasal 756 KUHPerdata yang sebagai hak pakai hasil (*Vruchtgebruik*), yang merupakan suatu hak kebendaan, dengan mana seorang diperbolehkan menarik segala hasil dari sesuatu kebendaan milik orang lain, seolah-olah dia sendiri pemilik kebendaan itu, dan dengan kewajiban memeliharanya sebaik-baiknya. Dalam pasal 759 KUHPerdata,

⁴⁷ Tauhid Turunan Syah, *Peran Kepala Desa Dalam Proses Pendaftaran Tanah*, Fakultas Hukum, 2019, Hal 62

⁴⁸ Adminuniv, Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Agraria, <https://fahum.umsu.ac.id/hak-hak-atas-tanah-menurut-hukum-agraria>, diakses tanggal 16 Maret 2023.

hak memungut hasil dapat diperoleh karena undang-undang atau karena kehendak pemilik.

2. Hak perorangan Adalah hak perorangan dari tanah milik adat bahwa seseorang dengan usahanya dan tenaganya terus-menerus diberikan pada tanah tersebut, sehingga kepemilikannya tersebut semakin nyata dan diakui oleh anggota lainnya. hak milik ini dapat dibatalkan apabila tanah tersebut tidak diusahakan lagi, tanahnya ditinggalkan ataupun pemiliknya tidak memenuhi kewajiban yang dibebankan kepadanya. Pengertian Hak Perorangan, dalam KUHPerdara adalah hak seseorang untuk menuntut suatu tagihan kepada seseorang tertentu. Dalam hal ini hanya orang ini saja yang harus mengakui hak orang tersebut.

Menurut Ronald Saija dan Roger F.X.V. Letsoin dalam Buku Ajar Hukum Perdata, pengertian hak perseorangan secara sederhana adalah suatu hak yang melekat pada seseorang. Hak seseorang sebenarnya merupakan kewajiban bagi pihak lainnya yang dalam hal ini hukum memainkan perannya agar menjamin bahwa kepentingan seseorang akan diperhatikan oleh pihak yang lainnya. Ketika seseorang melakukan hubungan hukum dengan pihak lain, maka timbullah suatu perikatan antara orang-orang tersebut dan ketika perikatan, itu berkaitan dengan untuk memenuhi suatu prestasi (Pasal 1234 KUHPerdara) berupa melakukan sesuatu atau tidak berbuat sesuatu, maka di sinilah muncul hak perseorangan tersebut⁴⁹.

⁴⁹ Ronald Saija dan Roger F.X.V. Letsoin. *Buku Ajar Hukum Perdata*. Yogyakarta: Deepublish, 2016; hal 45

3. Hak persekutuan Bahwa tanah dan segala sesuatu yang ada di atasnya dapat dinikmati dan diambil keuntungannya oleh anggota persekutuan (etnik, subetnik, atau fam) karena dalam hal ini mempunyai akibat keluar dan kedalam. Contohnya seperti mendirikan rumah, berternak ataupun berburu. Akibat keluar yang berarti adanya larangan terhadap orang lain mengambil keuntungan atas tanah tersebut kecuali mendapatkan izin terlebih dahulu dan membayar uang pengakuan, serta larangan pembatasan atau berbagai peraturan yang mengikat terhadap orang-orang untuk mendapatkan hak-hak perorangan atas tanah pertanian.

Dalam KUHPerdara Persekutuan perdata (maatschap) dipahami sebagai Perjanjian antara dua orang atau lebih yang saling mengikatkan dirinya untuk memasukkan sesuatu ke dalam persekutuan dengan maksud untuk membagi keuntungan (manfaat) yang terjadi karenanya (Pasal 1618 KUHPerdara). Persekutuan Perdata menurut pasal 1618 KUHPerdara ada perjanjian antara 2 orang atau lebih mengikat diri untuk memasukkan sesuatu ke dalam persekutuan dengan maksud membagi keuntungan yang diperoleh karenanya.

Dari ketentuan Pasal 1618 KUHPerdara tersebut, dapat ditarik beberapa unsur yang terdapat di dalam persekutuan perdata yaitu :

1. Adanya perjanjian Kerjasama antara 2 orang atau lebih
2. Masing-masing pihak harus memasukkan sesuatu ke dalam persekutuan (inbreng)
3. Bermaksud membagi keuntungan bersama⁵⁰.

⁵⁰ Ridwan Khairandy, [https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/ISI%20Komplet-2_hal%20\(26\).pdf](https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/ISI%20Komplet-2_hal%20(26).pdf), Diakses tanggal 16 Maret 2023.