

# **PENYELESAIAN SENGKETA TERHADAP HAK MILIK TANAH MENURUT HUKUM ADAT**

**Oleh : Sahran Raden, S.Ag, MH**

## **Abstraksi**

Tulisan ini membahas tentang penyelesaian sengketa terhadap hak milik tanah menurut hukum adat. Beberapa faktor penyebab sengketa atas tanah yang dominan di masyarakat Indonesia yakni : 1. terjadinya perubahan pola pemilikan atau penguasaan atas tanah adat; 2. Tanah yang semula bernilai sosial dan bersifat magic lagi; 3. adanya perbedaan persepsi mengenai status tanah adat antara pemerintah dan masyarakat adat ; 4. hubungan kekerabatan pada suku-suku bangsa yang ada di masyarakat adat yang mulai renggang. Jika terjadi suatu masalah sengketa atas hak milik tanah, maka mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat tempuh dilakukan melalui cara dan bentuk yakni : Pengaduan dan keberatan dari masyarakat, Penelitian dan pengumpulan data dan Pelayanan secara musyawarah melalui mediasi, negosiasi dan sidang adat di masing masing masyarakat hukum adat.

Kata Kunci : Tanah, Hukum Adat, Mekanisme Penyelesaian Sengketa

## ***A. Pendahuluan***

Sejalan dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah, maka telah meningkat pula berbagai masalah pertanahan yang dalam beberapa tahun terakhir ini muncul ke permukaan dan menjadi pusat perhatian masyarakat luas. Hal ini terjadi seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, yang selanjutnya tanah dijadikan sebagai modal dasar bagi penguasaan ekonomi.

Dilandasi oleh amanat yang terkandung dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 amandemen ke 4, yaitu Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebagai kelanjutannya maka telah disusun Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar

Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berarti bahwa telah diletakkan dasar yang kokoh bagi pelaksanaan pembangunan pertanahan guna terwujudnya tujuan pembinaan hukum pertanahan nasional dan menyelenggarakan administrasi pertanahan guna terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Pasal 2 UUPA menjelaskan bahwa bumi (tanah), air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang terdapat di wilayah Republik Indonesia, bukan merupakan milik negara akan tetapi pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang memberi wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air dan ruang angkasa yang dimaksud serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia.

Dalam kenyataannya, bahwa hak menguasai tanah telah menimbulkan masalah yang menyulut kepada konflik antara sesama anggota masyarakat atau masyarakat dengan negara. Tidak jarang penyelesaian sengketa terhadap konflik kepemilikan tanah tersebut diselesaikan di pengadilan perdata umum, akan tetapi ada pula yang diselesaikan secara damai di luar pengadilan. Penyelesaian melalui hukum adat karena memberikan kebebasan dan otonomi bagi para pihak yang sangat luas untuk menyatakan pandangannya dan pengambilan keputusannya secara cepat, tidak terlalu formal serta hemat biaya. Selain itu secara relatif memberikan rasa aman terhadap keadaan tidak menentu dan kepastian sehubungan dengan sistem hukum yang berbeda terhadap kemungkinan putusan hakim yang berat sebelah melindungi salah satu kepentingan para pihak yang terlibat dalam perkara sengketa kepemilikan tanah. Dengan demikian yang menjadi pertanyaannya adalah bagaimanakah mekanisme pelaksanaan penyelesaian sengketa terhadap hak milik tanah menurut hukum adat dan faktor- faktor apakah yang mempengaruhi penyelesaian sengketa hak milik tanah menurut hukum adat.

## ***B. Pengertian Tanah dan Hak Menguasainya***

Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak dapat dipisahkan dari tata kehidupan makhluk hidup, oleh karena itu tanah mempunyai fungsi yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Setiap manusia memerlukan tanah sebagai tempat tinggalnya maupun untuk mencari nafkah bagi kelangsungan hidupnya. Hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan yang sangat erat dan bersifat abadi, dimulai sejak manusia lahir hingga akhir hayatnya manusia selalu berhubungan dengan tanah.

Dalam kerangka geologis agronomis menurut YW. Sunandia bahwa :

Tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Dengan demikian fungsinya dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan manusia menanam, tumbuh-tumbuhan, tanaman produktif lainnya dan mendirikan bangunan.<sup>1</sup>

Dalam konteks hukum bahwa tanah dikualifikasikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan dalam pengertian bumi itu termasuk tanah dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada dibawah air. Dalam UUPA bagian umum penjelasannya menegaskan bahwa dalam pada itu hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah yang dapat di haki seseorang.

Seiring perkembangan zaman dengan kebutuhan umat manusia semakin meningkat kearah kepentingan ekonomi, maka tanah menjadi suatu hal yang sangat strategis dalam kehidupan umat manusia. Sehingga tanah dalam permasalahannya telah semakin meluas meliputi masalah-masalah sosial, politik, ekonomi dan hukum.

Dalam pengertian hukum ( *Concept begrip* ), maka hak menguasai itu pada umumnya dapat melekat pada dua jenis subyek hukum yakni individu atau perseorangan dan Negara. Dalam hal ini Negara dapat bertindak selaku penguasa

---

<sup>1</sup> YW. Sunandia dan Ninik Widiyanti, Pembaharuan Hukum Agraria, Cet. 1 Jakarta : Bina Aksara, 1988, h. 8

dapat pula berlaku sebagai subyek hukum umum, sehingga ditundukan pada hukum umum yang berlaku bagi subyek hukum biasa atau badan hukum privat.<sup>2</sup> Dilihat dari segi intensitasnya hak menguasai itu bisah bergerak dari kadar yang paling lemah sampai pada bobot yang paling kuat, misalnya mulai dari hak pakai, memetik kemudian menikmati hasil, hak memelihara, hak milik sampai kepada hak mengasingkannya dalam segala bentuk.

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria, menyebutkan pada pasal 2 ayat 1 bahwa atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal sebagai dasar diatur dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dengan demikian, negara tidak lagi bertindak sebagai pemilik atas tanah melainkan hanya sebagai pemegang hak menguasai saja. Dalam hukum pertanahan nasional berwujud hak bangsa Indonesia seperti yang dinyatakan dalam pasal 1 UUPA bahwa :

- a. Seluruh wilayah adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia
- b. Seluruh bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air ruang angkasa bangsa Indonesia merupakan kekayaan nasional.

Berdasarkan pasal 1 UUPA di atas, maka tanah sebagai kekayaan nasional menunjukkan adanya suatu hubungan hukum keperdataan antara bangsa Indonesia dengan semua tanah yang ada diseluruh wilayah negara. Tanah yang merupakan kekayaan alam sebagai karunia Tuhan adalah salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa.

---

<sup>2</sup> Titiek Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*, Cet. 1, Jakarta : Prestasi Pustaka, 2006. h. 177

Pemberian karunia itu diartikan sebagai amanat berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik. Tugas pengelolaan menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik.

Dalam rangka konsepsi tersebut, hak negara terhadap tanah mengandung dua unsur yakni aspek perdata dan hukum publik yang merupakan hak ulayat yang diangkat pada tingkat nasional yang meliputi seluruh tanah diwilayah negara dan seluruh rakyat yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia.

### ***B. Konsep Hukum Hak Milik atas Tanah***

Setiap manusia dapat memiliki atau menguasai dari pada benda – benda untuk kepentingannya, olehnya diperlukan hukum untuk mengatur hubungan manusia dengan benda-benda tersebut termasuk didalamnya tanah. Menurut Buku II BW pasal 499 bahwa menurut paham undang-undang yang dinamakan kebendaan ialah tiap-tiap hak yang dapat dikuasai oleh hak milik.

Pengaturan terhadap hak benda ini telah meletakkan dasar peraturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara seseorang atau badan hukum dengan benda. Hubungan hukum kebendaan dengan orang telah menimbulkan hak kebendaan (*zakelijkrecht*) yaitu hak yang memberikan kekuasaan langsung kepada seseorang yang berhak menguasai sesuatu benda dalam tangan siapapun juga benda itu berada. Hubungan ini menimbulkan hak kebendaan yang bersifat mutlak atau absolut.

Berdasarkan pasal 570 KUHPerdata menyatakan bahwa :

Hak Milik adalah hak untuk menikmati kegunaan benda dengan leluasa untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bertentangan dengan Undang-Undang, ketertiban umum dan tidak mengganggu hak orang lain.<sup>3</sup>

Dengan demikian, unsur hak milik pada seseorang adalah berkenaan dengan kehendak untuk berbuat bebas dan menikmati kegunaan yang ada pada

---

<sup>3</sup> Ibid, h. 11

benda itu. Sejalan dengan itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok agraria, mengatur tentang hak milik atas tanah. Satu dari sekian banyak hak atas tanah dan sering menjadi sengketa adalah hak milik atas tanah. Menurut pasal 20 ayat 1 UUPA hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Dengan demikian, hak milik atas tanah adalah hak mutlak yang tidak dapat diganggu gugat.

Hak milik yang terkuat dan terpenuh diartikan bahwa yang paling kuat dan paling penuh. Dengan demikian, pemegang hak milik atau pemilik tanah itu mempunyai hak untuk berbuat bebas. Artinya pemilik tanah boleh mengasingkan tanah miliknya kepada pihak lain dengan jalan menjualnya, menghibahkan, menukarkan dan mewariskannya. Hal ini sejalan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial dari tiap-tiap hak. Sifat terkuat dan terpenuh hanya dapat membedakan dengan hak-hak yang lain, misalnya ; hak guna usaha, hak pakai dan sebagainya.

Tanah didalamnya terdapat hak kebendaan yang bersifat mutlak, seseorang yang memilikinya dapat mempertahankannya terhadap siapapun. Apabila terjadi gangguan, maka pemiliknya memiliki hak gugatan kebendaan (*zakelijke actie*) yaitu hak untuk menggugat apabila terjadi gangguan atas hak tersebut.<sup>4</sup> Hak gugatan itu, misalnya ; penuntutan kembali, gugatan untuk menghilangkan gangguan atas haknya, gugatan untuk pemulihan dalam keadaan semula dan gugatan untuk penggantian kerugian.

Sesuai dengan pasal 588 KUHPerdara yang berkenaan dengan *Accessi* atau perlekatan menentukan bahwa bahwa hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya hak milik atas segala apa yang ada di atas dan dalam tanah. Artinya segala bangunan yang didirikan di atasnya adalah kepunyaan pemilik pekarangan pula, asal bangunan itu melekat menjadi satu dengan tanah pekarangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 601 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa :

---

<sup>4</sup> Ibid, h. 171

Segala apa yang melekat pada suatu benda atau yang merupakan setubuh dengan benda itu adalah dimiliki orang yang menurut ketentuan Undang-undang dianggap sebagai pemilikinya.<sup>5</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka tanah dan segala yang melekat serta menyatu dalam tanah semuanya menjadi hak milik seseorang. Suatu hak milik atas tanah dapat terjadi, disebabkan karena adanya ketentuan hukum adat yang diatur dengan peraturan pemerintah bagi seseorang yang membuka tanah. Selain itu disebabkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dan peraturan hukum lainnya yang memberikan hak milik kepada seseorang.

Hak milik atas tanah dapat terhapus apabila tanahnya jatuh kepada negaradan apabila tanahnya musnah. Tanah jatuh kepada negara disebabkan, karena pembebasan atau pencabutan hak milik untuk kepentingan umum, penghibaan dari pemilikinya, diterlantarkan oleh pemilikinya dan karena larangan pengasingan tanah kepada orang asing. Hapusnya hak milik atas tanah yang disebabkan oleh larangan pengasingan tanah kepada orang asing, sesuai dengan UUPA Pasal 26 Ayat 2, yang menyebutkan bahwa :

Setiap jual beli, penukaran, penghibaan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat 2 adalah batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> KUHPerdato, Kitan Undang-Undang Hukum Perdata ( Burgerlijk Wetboek ), Yogyakarta,Pustaka Yustisia ), 2006, h. 305

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis ( BW )*, Yakarta : Sinar Grafika, 2006

Sebagai suatu *escape clause* yang tersebut dalam pasal di atas, maka kepada pemerintah diberi wewenang untuk menunjuk badan hukum mana atau tertentu yang mempunyai hak milik atas tanah.

#### ***D. Aspek hukum Adat Dalam Penguasaan Tanah***

Sistem hukum adat bersumber kepada peraturan-peraturan tidak tertulis yang tumbuh berkembang dan dipertahankan dengan kesadaran hukum masyarakatnya. Hukum adat mempunyai tipe yang bersifat tradisional dengan berpangkal kepada kehendak nenek moyang, untuk ketertiban hukumnya selalu diberikan penghormatan yang sangat besar bagi kehendak suci nenek moyang dalam kepercayaan adat masyarakat tertentu. Bagi masyarakat hukum adat, tanah mempunyai fungsi yang sangat penting. Tanah merupakan tempat dimana warga masyarakat hukum adat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya. Mengenai hal ini Sunindia menyatakan bahwa :

Sebagai salah satu esensial pembentuk negara, tanah memegang peranan yang vital dalam kehidupan dan penghidupan bangsa pendukung negara yang bersangkutan lebih-lebih yang corak agrarisnya berdominasi. Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-sebesar kemakmuran rakyat merupakan suatu *contio sine qua non*.<sup>7</sup>

Konsepsi yang melandasi hukum pertanahan nasional adalah konsepsi hukum adat. Konsepsi hukum adat adalah konsepsi komunalistik yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak yang bersifat pribadi sekaligus mengundang unsur kebersamaan. Bagi persekutuan hukum Indonesia yang kecil dan bersifat teritorial hampir seluruhnya bertitik tumpu pada pertanian, maka tanah sebagai suatu wilayah yang bukan hanya merupakan tempat mempertahankan hidup semata tetapi kepada wilayah itu orang

---

<sup>7</sup> Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria*, Cet. 1 Jakarta : Bina Aksara, 1988

terikat. Dengan demikian, persekutuan setempat (*despsgimeehshcehap*) atau persekutuan wilayah (*streekgmeeschap*) bukan hanya merupakan persekutuan hukum tetapi tanah merupakan sumber daya modal bagi suatu persekutuan, yang pada dasarnya semua anggota persekutuan yang bersangkutan memenuhi kelangsungan hidupnya melalui tanah. Hak-hak persekutuan dan hak perorangan setiap anggotanya saling pengaruh-mempengaruhi. Hak persekutuan ini disebut hak purba (*djojodigoeno*), hak pertuanan, hak ulayat yang di masa lalu merupakan hak tertinggi atas tanah dalam wilayah hukum adat di seluruh Indonesia.<sup>8</sup>

Hukum adat sebagai pranata sosial masyarakat telah memberikan akses hukum yang kuat bagi hukum positif di Indonesia. Sebab dalam pengelolaan dan penguasaan tanah peran masyarakat menjadi penting dalam membentuk kaidah - kaidah hukum di masyarakat. A. P. Parlindungan mengatakan bahwa hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat “.<sup>9</sup> Sejalan dengan hal tersebut, dalam pasal 1 dan 2 UUPA menyebutkan seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara.

Masyarakat adat dengan persekutuan hukumnya menjadikan mereka arif dalam mengelola sumber daya pertanahan sebab ketergantungan penghidupannya secara tradisional dapat mewariskan sumber ekonomi tanah pada anak cucunya. Kepemilikan tanah harus di lihat dalam konteks yang utuh sebab persekutuan hukum itu diakui di dalam UUPA (UU Agraria No. 5/ 1962, LN 1960/104) dalam pasal 3 dinyatakan : Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 + 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa, sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, serta tidak harus bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. “ .

Tentang pelaksanaan hak ulayat itu dijelaskan dalam pasal 5 UUPA sebagai berikut : Hukum agraria yang berlaku, atas bumi, air dan ruang angkasa ialah

---

<sup>8</sup> Ibid, h. 35

<sup>9</sup> Ibid, h. 1

hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama.

Hukum agraria yang diterapkan di Indonesia konsep dan prakteknya sangat menyangkal budaya dan kenyataan hak-hak masyarakat. Banyak faktor menunjukkan konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat tidak ada jalan penyelesaiannya. Pembentukan hukum di Indonesia pasca kolonial, termasuk hukum agraria diwarnai oleh kompetensi yang tidak terselesaikan antara hukum adat dengan hukum barat. Berdasarkan pemikiran di atas maka, bahwa tata hukum adat yang beraneka ragam inilah yang ditunjukkan oleh Griffith sebagai pluralisme hukum (*Legal Pluralism*) adalah situasi dimana dua atau lebih sistem hukum saling berinteraksi. Sejalan dengan itu, maka pluralisme hukum agraria perlu dimulai dari arah filosofis, ideologis lalu prinsip-prinsip hukum yang menjamin dihormatinya hak-hak asli warga negara di atas eksistensi hidup budaya mereka sendiri. Pluralisme hukum agraria adalah tersiapkannya budaya menghormati hak-hak asasi (hak hidup dan eksistensi budaya) kelompok – kelompok masyarakat adat .

Hal tersebut, selaras dengan teori hukum yang berpaham hukum alam yang dimotori oleh John Locke yang menyatakan bahwa :

Hukum adalah sesuatu yang ditentukan oleh warga masyarakat pada umumnya tentang tindakan-tindakan mereka untuk memiliki/ mengadili mana yang merupakan perbuatan jujur dan mana yang merupakan perbuatan yang curang.<sup>9</sup>

Syarat terpenting dalam menghargai hak ulayat sebagai pranata hukum adat dalam pengelolaan sumber daya pertanahan adalah tersiapkannya budaya menghormati hak-hak asasi, hak hidup dan eksistensi budaya kelompok-kelompok masyarakat adat. Konsep pokok hukum hak menguasai dari negara

---

<sup>9</sup> Dalam, Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum ( Suatu Tinjauan Filosofis dan sosiologis )*, Jakarta : Gunungagung, 2002, h. 38

(HMN) sebagaimana terkandung dalam Undang-Undang Agraria 1960, Undang-Undang Kehutanan 1967, Undang-Undang Pertambangan 1967, Undang-Undang Penataan Ruang 1992, Undang-Undang Pengelolaan Lingkungan Hidup 1997, dan lain-lain berdasarkan suatu klaim negara atas kedaulatan masyarakat adat atas teritorialnya, dapat dikatakan bahwa hak menguasai dari negara ini merupakan suatu konsepsi pokok hukum nasional menyangkal hak menguasai dari masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan suku-suku bangsa dari masyarakat – masyarakat hukum adat tidak mandiri, sehingga wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada dibawah kepala suku masyarakat hukum adat dan desa sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi memegang hak menguasai ulayat seluruh wilayah negara.

Berkenaan dengan penguasaan tanah menurut hukum adat, maka Teer Haar, menyatakan bahwa :

Menurut hukum adat bahwa penguasaan tanah Tanah adalah suatu totalitas dimana masyarakat adat menerapkan hak ulayat dengan cara menikmati atau memungut hasil tanah, hewan maupun tumbuh-tumbuhan. Sebagai badan penguasa, maka masyarakat hukum adat membatasi kebebasan warga masyarakat untuk memungut hasil-hasil tersebut. Hak ulayat dan hak-hak masyarakat secara pribadi mempunyai hubungan timbal balik yang bertujuan untuk mempertahankan keserasian sesuai dengan kepentingan masyarakat dan warga-warganya.<sup>10</sup>

Dengan demikian, masyarakat hukum adat sebagai suatu totalitas, memiliki tanah dan hak tersebut dinamakan hak ulayat yang merupakan hak bersama. Oleh karenanya, masyarakat hukum adat menguasai dan memiliki tanah berbatas dengan yang dinamakan lingkungan tanah. Apabila dipandang dari sudut bentuk masyarakat hukum adat, maka lingkungan tanah yaitu tanah yang dikuasai

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, Pokok-Pokok Sosiologi Hukum, Cet. 2 Jakarta : 2001, 175

oleh satu masyarakat hukum adat atau yang dikuasai oleh beberapa masyarakat hukum adat secara bersama-sama.

#### ***E. Faktor Terjadinya Sengketa Tanah***

Hukum Adat mengenal hak ulayat sebagai suatu hak asli dan bersifat religius yang merupakan milik bersama (persekutuan hukum), dan di dalam tanah ulayat dapat terjadi hak milik individu. Terjadinya hak milik individu menurut kebiasaan yang berkembang di dalam masyarakat dan berlangsung secara turun temurun dan dihormati oleh masyarakat sekelilingnya. Umumnya hak milik tersebut bermula dari pembukaan hutan secara langsung. Menurut penjelasan Pasal 22 UUPA, hal ini harus diatur dengan peraturan pemerintah supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara.

Secara material kaidah-kaidah hukum yang berkembang didalam masyarakat telah berlaku dan dihormati, termasuk kaidah-kaidah terjadinya hak milik perorangan atas tanah, tapi dalam bentuk tidak tertulis. Di dalam perkembangan selanjutnya UUPA sebagai landasan utama telah mengangkat dan menegaskan hukum adat sebagai sumber utama hukum agraria.

Beberapa faktor penyebab sengketa atas tanah yang dominan di masyarakat : 1. terjadinya perubahan pola pemilikan atau penguasaan atas tanah adat; 2. Tanah yang semula bernilai sosial dan bersifat magic lagi; 3. adanya perbedaan persepsi mengenai status tanah adat antara pemerintah dan masyarakat adat ; 4. hubungan kekerabatan pada suku-suku bangsa yang ada di masyarakat adat yang mulai renggang.

#### ***G. Bentuk dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah***

Hukum adalah alat untuk mencapai tujuan-tujuan manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Sebagaimana Roscou Pound, menyatakan bahwa :

Hukum adalah sekumpulan penuntun yang berwibawa atau dasar-dasar ketetapan yang dikembangkan dan ditetapkan oleh suatu teknik yang

berwenang atas latar belakang cita-cita tentang ketertiban masyarakat dan hukum yang sudah diterima. <sup>11</sup>

Pada prinsipnya hukum mengalami perkembangan sejalan dengan berkembangnya masyarakat. Perkembangan itu pasti dibarengi dengan timbulnya hukum dan saling mempengaruhi sehingga menimbulkan perubahan dalam tatanan, nilai dan norma kehidupan masyarakat.

Berkenaan dengan masalah tanah, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Agraria memberikan batasan tentang tanah. Pasal 1 menyebutkan bahwa dalam pada itu hanya permukaan bumi saja yang disebut tanah yang dapat dihaki oleh seseorang.

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam konteks hukum hak menguasai terhadap tanah itu pada umumnya dapat melekat pada dua jenis subyek hukum yaitu individu atau perorangan dan masyarakat atau negara. Di lihat dari sudut intensitasnya maka hak menguasai bisa bergerak sesuai dengan bobot yang paling kuat misalnya mulai dari hak pakai, menikmati hasil, hak memelihara, mengurus, mengelola, hak milik sampai kepada hak untuk mengasingkannya dalam segala bentuk.

Beberapa faktor penyebab sengketa atas tanah yang dominan dalam kehidupan masyarakat, yakni ; terjadinya perubahan pola pemilikan atau penguasaan atas tanah adat, tanah yang semula bernilai sosial kemudian bernilai ekonomis, adanya perbedaan persepsi mengenai status tanah adat antara pemerintah dan masyarakat adat, Adanya hubungan kekerabatan pada suku-suku bangsa yang mulai renggang.

Suatu sengketa hak atas tanah itu timbul karena adanya pengaduan atau keberatan dari orang lain atau badan hukum yang berisi kebenaran dan tuntutan terhadap suatu masalah tanah. Dalam melihat beberapa katogori sangketa atas hak tanah maka dapat dikatakan bahwa sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam antara lain ; mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah.

---

<sup>11</sup> lihat Soedarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet 2. Jakarta : Rineka cipta, 2001, h. 43

Berdasarkan konsep di atas, maka tanah menjadi suatu sengketa apabila status tanah itu tidak jelas, terdapat dua orang atau lebih yang mengklaim sebagai pemiliknya yang disertai oleh bukti-bukti tertulis. Sementara pihak lain yang mengklaim sebagai pemilik atas tanah tersebut juga dan melakukan bantahan dengan bukti-bukti yang dimilikinya.

Jika terjadi suatu masalah sengketa atas hak milik tanah, maka mekanisme penyelesaian sengketa yang dapat tempuh dilakukan melalui cara dan bentuk yakni :

1. Pengaduan dan keberatan dari masyarakat

Suatu sengketa atas hak tanah karena adanya pengaduan dari masyarakat dilakukan melalui penyelesaian secara administrative dengan apa yang disebut dengan koreksi serta merta dari pejabat yang berwenang untuk itu.

2. Penelitian dan pengumpulan data

Setelah menerima berkas pengaduan dari masyarakat tersebut, pejabat yang berwenang menyelesaikan masalah ini akan mengadakan penelitian terhadap berkas yang diadukan tersebut. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan sementara apakah pengaduan tersebut dapat diproses lebih lanjut atau tidak dapat. Apabila data yang disampaikan secara langsung kepada badan Pertanahan Nasional di daerah hukum dimana sengketa tanah itu terjadi, masih kurang jelas atau kurang lengkap maka BPN akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat laetak tanah yang disengketakan.

3. Pelayanan secara musyawarah

dilakukan dengan secara tradisional dan alternatif. Bentuk penyelesaian itu berupa negosiasi, mediasi dan konsoliasi. Negosiasi merupakan mekanisme utama yang diberi prioritas dalam upaya penyelesaian sengketa. Menurut Priyatno Abdurasisid ( 2002 ; 21 ) bahwa :

Negosiasi merupakan suatu cara dimana individu berkomunikasi satu sama lain mengatur hubungan mereka dalam bisnis dan kehidupan sehari-hari. Negosiasi sebagai proses yang dimanfaatkan untuk memenuhi

kebutuhan seseorang ketika ada pihak lain yang menguasai apa yang diinginkan.

Proses penyelesaian penyelesaian sengketa merupakan proses penyelesaian dimana satu pihak netral dan independen diberi dan melaksanakan wewenang yang diperolehnya untuk mendengarkan masalah-masalah yang diajukan oleh pihak yang bersengketa dan kemudian memberi keputusan yang final dan mengikat.

Selain negosiasi mekanisme penyelesaian sengketa dilakukan dengan bentuk mediasi atau perdamaian. Menurut Menurut Priyatno Abdurasyid bahwa :

Mediasi merupakan suatu proses penyelesaian sengketa dimana pihak yang berselisih memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang independen untuk bertindak sebagai mediator akan tetapi tidak diberi wewenang untuk mengambil keputusan yang mengikat.<sup>12</sup>

Proses mediator ini dilakukan dimana pihak yang bersengketa menunjuk seorang mediator untuk memediasi dan mengevaluasi mengenai sengketa yang dihadapi mengenai nilai sengketa jika diperlukan. Dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam konteks sosiologi hukum Soepomo, menyatakan bahwa :

Berlakunya suatu peraturan hukum adat adalah tampak dalam suatu putusan ( penetapan ) petugas hukum. Misalnya ; putusan kumpulan desa, putusan kepala desa, putusan hakim perdamaian desa, putusan pegawai agama dan sebagainya masing-masing dilapangan kompetensinya masing-masing.<sup>13</sup>

Putusan penetapan dalam konteks tersebut yakni perbuatan atau penolakan perbuatan ( non action ) dari pihak petugas hukum dengan tujuan

---

<sup>12</sup> Priyatno Abdurasyid, Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa ( Suatu Pengantar ), Cet 1. Jakarta : Fikahati Aneskha, 2002, h. 23

<sup>13</sup> Lihat, M. Syamsuddin, Hukum Adat dan Modernisasi Hukum, cet 1, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998, h. 28

untuk memelihara atau untuk menegakan hukum. Putusan petugas-petugas hukum tersebut sebagai dasarnya harus berlandaskan pada realitas masyarakat hukum adat. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi maka hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum itu harus berlangsung secara normal, damai dan berlandaskan pada penegakan hukum sehingga dalam kenyataannya hukum dapat berfungsi untuk rasa keadilan di dalam masyarakat.

Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat Adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Tanah ini diakui oleh hukum adat tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah.

Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem pemilikan individual kemudian mulai dikenal di dalam sistem pemilikan komunal.

Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan sejak abad ke lima dan berkembang seiring kedatangan kolonial Belanda pada abad ke tujuhbelas yang membawa konsep hukum pertanahan mereka.

Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualisme hukum pertanahan, yaitu tanah-tanah di bawah hukum Adat dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Belanda.

Menurut hukum pertanahan kolonial, tanah bersama milik adat dan tanah milik adat perorangan adalah tanah di bawah penguasaan negara. Hak individual atas tanah, seperti hak milik atas tanah, diakui terbatas kepada yang tunduk kepada hukum barat. Hak milik ini umumnya diberikan atas tanah-tanah di perkotaan dan tanah perkebunan di pedesaan. Dikenal pula beberapa tanah instansi pemerintah yang diperoleh melalui penguasaan.

Sengketa atas tanah adat yang sering terjadi dewasa ini, disebabkan adanya perubahan sosial dalam kehidupan suku bangsa dengan pengaruh asing yang masuk melalui jalur-jalur : perdagangan (barter), agama (Kristen) dan pemerintahan (Belanda dan Indonesia).

Di sebagian Desa yang ada di Indonesia, Dewan adat sebagai lembaga "yudikatif tertinggi" dalam sistem pemerintahan adat (Tradisional), sebelum bersentuhan dengan pengaruh asing, mempunyai peranan yang sangat besar dalam penyelesaian berbagai sengketa, termasuk masalah tanah. Tetapi setelah bersentuhan dengan pengaruh asing, peranan Dewan Adat telah bergeser, karena adanya lembaga-lembaga sejenis seperti pemerintahan desa, pemerintahan kecamatan, Lembaga Musyawarah Adat, bahkan Peradilan Formal seperti ; Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi. Walaupun demikian, semua lembaga-lembaga peradilan informal ini telah dan senantiasa menyelesaikan berbagai sengketa istimewa sengketa atas tanah baik secara sendiri-sendiri menurut kewenangannya, secara bertingkat menurut hirarkinya serta secara bersama-sama sesuai fungsi dan tujuannya melalui bentuk-bentuk penyelesaian sengketa alternatif yaitu : negosiasi, mediasi dan/atau arbitrase.

### ***Penutup***

Masyarakat hukum adat sebagai suatu totalitas, memiliki tanah dan hak tersebut dinamakan hak ulayat yang merupakan hak bersama. Oleh karenanya, masyarakat hukum adat menguasai dan memiliki tanah berbatas dengan yang dinamakan lingkungan tanah. Apabila dipandang dari sudut bentuk masyarakat hukum adat, maka lingkungan tanah yaitu tanah yang dikuasai oleh satu masyarakat hukum adat atau yang dikuasai oleh beberapa masyarakat hukum adat secara bersama-sama. Penyelesaian sengketa tanah menurut hukum adat dilakukan dengan jalan musyawarah dan negosiasi di antara para pihak yang sedang bersengketa.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum ( Suatu Tinjauan Filosofis dan sosiologis )*, Jakarta : Gunungagung, 2002
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya, *Hukum Arbitrase*, Cet. 1, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2003
- Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Cet. 1 Jakarta : Pernada Media, 2005
- Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Cet 1, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Cet. 2, Jakarta : Sinar Grafika, 2001
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* Cet. 1, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2001
- H.F.A, Vollmar, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Cet 2, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1996
- M. Syamsuddin, *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, cet 1, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998
- Priyatno Abddurasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa ( Suatu Pengantar )*, Cet 1. Jakarta : Fikahati Aneskha, 2002
- Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria*, Cet. 1 Jakarta : Bina Aksara, 1988
- Soimin, Soedaryo. 1992. *Hukum Orang dan Keluarga Perspektif Hukum Perdata Barat/BW, Hukum Islam dan Hukum Adat*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Subekti. 2002. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Jakarta : PT Intermasa.

- Sudarsono. 1991. *Hukum Kekeluargaan Nasional*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.  
-----, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet 2. Jakarta : Rineka cipta, 2001
- Sudikno Mertokusumo. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis ( BW )*, Yakarta :  
Sinar Grafika, 2006
- , *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Cet. 1, Jakarta :  
Citra Aditya Bakti, 1993
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cet. 2 Jakarta : 2001
- Titiek Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Perdata di Indonesia*, Cet. 1, Yakarta :  
Prestasi Pustaka, 2006

