

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah adalah kebutuhan, tiap orang senantiasa berupaya buat memilikinya, ialah realitas sekalipun terdapat pula yang tidak sempat mempunyai tanah. Setelah itu akan tetap mempertahankannya apa pun yang terjadi. Tanah dapat dimiliki siapa saja, individu, masyarakat sebagai kelompok atau badan hukum. Suatu ketika tanah menjadi warisan atau asset perusahaan bahkan menjadi benda keramat. Jelaslah tanah mempunyai nilai ekonomis semakin banyak permintaan dan kebutuhan akan tanah, maka semakin tinggi nilai tanah, juga tidak dapat terhindar, yang berakibat pada semakin tinggi konflik tanah. Kebutuhan tanah bersifat pokok adalah tanah mempunyai kedudukan yang tinggi bagi kehidupan manusia, sebagai tempat ia dilahirkan, dibesarkan, membangun kehidupannya sebagai tempat tinggal, sebagai sumber nafkah dan juga kalau sudah meninggal kemudian. Hubungan yang bersifat ekonomi tersebut ditunjukkan dalam semboyan orang Jawa yang mengatakan "*sedhunuk bathuk senyarii bumi*" (satu jengkal tanah pun akan diperjuangkan meski mengorbankan nyawa).¹

Tanah yang merupakan hajat hidup rakyat banyak, perlu ditata kembali penggunaannya, yang tak boleh tidak merupakan konsekuensi dari Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

¹ Rosnidar Sembiring, 2017, *Hukum Pertanahan Adat*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hal. 3.

Agraria, yang juga mencakup atas bumi, air, dan ruang angkasa dengan hukum adat sebagai landasan pokok, dimana di dalam hukum Barat tidak mengenal adanya hak eigendom, hak postal, dan hak erfpacht.²

Keberadaan hak masyarakat hukum adat atas tanah diakui oleh Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA dengan persyaratan :

1. Menurut kenyataan masih ada.
2. Sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara.
3. Berdasarkan persatuan bangsa.
4. Tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan Peraturan-peraturan lainnya.

Peraturan mengenai hak masyarakat hukum adat atas tanah tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah, Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.³

Pengertian mendasar yang disebut dalam peraturan tersebut di atas adalah sebagai berikut :

1. 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 tertentu.
2. Kawasan tertentu adalah kawasan hutan atau perkebunan.

² Soedharyo Soimin, 2001, *Status dan Hak Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 45.

³ Waskito & Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, hal. 33.

3. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Terdapat dua subjek hukum dalam Hak Komunal, yaitu masyarakat hukum adat dan kelompok masyarakat dalam kawasan tertentu dapat berbentuk koperasi, unit atau bagian dari desa atau kelompok masyarakat lainnya yang telah memenuhi persyaratan untuk dapat diberikan hak atas tanah menurut aturan dan ketentuan yang berlaku.⁴

Hak Milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. *Turun-temurun* artinya Hak Milik atas tanah dapat berlangsung terus selama pemiliknya masih hidup dan bila pemiliknya meninggal dunia, maka Hak Miliknya dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya sepanjang memenuhi syarat sebagai subjek Hak Milik. *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 memberi wewenang kepada pemiliknya paling luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, dapat menjadi induk bagi hak atas tanah yang lain, tidak berinduk pada hak atas tanah yang lain, dan

⁴ Waskito & Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, hal. 34.

penggunaan tanahnya lebih luas bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain.⁵

Pentingnya sertifikasi terhadap kepemilikan tanah menjadi kewajiban yang harus dimiliki oleh pemegang Hak Milik dalam mendapatkan hak sepenuhnya terhadap kepemilikan tanah. Pengertian Sertifikat menurut PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.⁶

Provinsi Jawa Timur memiliki banyak potensi alam. Salah satu potensi alamnya yakni Wisata Alam Bromo Tengger. Masyarakat yang berada di kawasan Wisata tersebut adalah Komunitas Adat Suku Tengger. Banyak kajian dari berbagai disiplin ilmu dalam tema kearifan lokal yang dimiliki Komunitas Adat Suku Tengger.⁷ Warga Tengger pada umumnya bermata pencaharian sebagai petani hortikultura. Lahan di lereng-lereng pegunungan Tengger bukan tempat bertanam padi. Di situ cocok untuk bertani tanaman sayur mayor.⁸ Kesuburan lahan di lereng-lereng perbukitan menjadi keuntungan bagi mata pencaharian petani serta Kawasan Taman Nasional

⁵ Urip Santoso, 2012, *HUKUM AGRARIA Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana, hal. 93.

⁶ Waskito & Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, hal. 109.

⁷ Okta Hadi, *HARMONISASI MASYARAKAT ADAT SUKU TENGGER (Analisis keberadaan modal social pada proses harmonisasi pada masyarakat Suku Tengger, Desa Tosari, Pasuruan, Jawa Timur)*, Jurnal Sosiologi Vol.2, No.1, Mei 2018, hal. 2.

⁸ Vivi Damayanti, *Masyarakat Tengger : Berbakti Pada Bumi, Menghormati Leluhur*, 28 Agustus 2010, <https://www.kompasiana.com/vividamayanti/55001e63a33311377250fbff/masyarakat-tengger-berbakti-pada-bumi-menghormati-leluhur> diunduh Selasa, 19 November 2019 pukul 08 :26

Bromo Tengger Semeru (TNBTS) menjadi destinasi favorit bagi wisatawan lokal maupun internasional dan memiliki pemasukan perekonomian yang sangat besar bagi masyarakat Tengger dari adanya tempat wisata tersebut. Tidak dapat dipungkiri dengan adanya hal-hal tersebut banyak oknum yang ingin memiliki dan menguasai lahan tanah serta tempat yang ada di lingkungan Suku tengger untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya secara melawan hukum serta tidak menghiraukan adanya hak ulayat yang dimiliki oleh Suku Tengger dan melanggar aturan yang telah ditetapkan. Semakin banyak usaha yang dilakukan perorangan terhadap tanahnya makin erat hubungan antara perorangan dengan tanah, dan kekuasaan persekutuan terhadap hak ulayat makin berkurang atau lemah.⁹

Dan apabila hak ulayat kendor maka hak ulayat dapat beralih kepada kekuasaan yang akhirnya dapat bergeser kearah hak milik dengan pewarisan.¹⁰ Komitmen pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat adat dibuktikan dengan penyerahan sertifikat hak milik komunal. Sertifikat ini tidak dapat diperjual belikan, kecuali ke sesama masyarakat Adat Suku Tengger.¹¹ dari latar belakang tersebut, maka penulis memilih judul: “PROGRAM SERTIFIKASI DAN KEPEMILIKAN KOMUNAL (Studi konsep program sertifikasi tanah terhadap eksistensi

⁹ Rosnidar Sembiring, 2017, *Hukum Pertanahan Adat*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hal. 21.

¹⁰ *Ibid.* hal. 22.

¹¹ Arie Yoenianto, *Pemerintah Serahkan Sertifikat Tanah Komunal Suku Tengger*, 10 Juli 2015, <https://daerah.sindonews.com/read/1022154/23/pemerintah-serahkan-sertifikat-tanah-komunal-suku-tengger-1436459279>, diunduh Selasa, 19 November 2019 pukul 09:10

kepemilikan tanah komunal masyarakat Adat Tengger, Probolinggo, Jawa Timur)”

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

1. Pembatasan Masalah

Ruang lingkup dan objek dalam suatu penelitian harus dibatasi, hal ini bertujuan agar penelitian mengarah pada pembahasan yang diharapkan, fokus pada rencana yang telah disusun dan tidak menimbulkan kekeliruan oleh pembaca. Penelitian ini akan dibatasi pada peran sertifikasi tanah terhadap kepemilikan tanah komunal masyarakat adat tengger.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana kepemilikan tanah komunal masyarakat adat ?
- b. Bagaimana program sertifikasi tanah pada komunitas adat di Tengger ?
- c. Bagaimana konsep program sertifikasi tanah terhadap eksistensi kepemilikan komunal masyarakat Adat Tengger ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui mengenai kepemilikan tanah komunal masyarakat adat.
- b. Mengetahui program sertifikasi tanah pada komunitas adat di Tengger.
- c. Mengetahui konsep program sertifikasi tanah terhadap eksistensi kepemilikan komunal masyarakat Adat Tengger.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan kepada masyarakat umum mengenai perlindungan hukum terhadap kepemilikan tanah komunal masyarakat Adat Tengger.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan informasi, wawasan, dan referensi mengenai tanah komunal masyarakat Adat Tengger bagi pengembangan ilmu pengetahuan dibangku perkuliahan.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang kepemilikan tanah komunal masyarakat Adat Tengger.

D. Kerangka Pemikiran

Pasal 3 UUPA mengandung pernyataan pengakuan mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat sepanjang kenyataan masih ada, artinya bila dalam kenyataannya ada, hak ulayat itu tidak akan dihidupkan lagi, dan tidak

akan diciptakan hak ulayat baru. Hak ulayat dibiarkan menurut ketentuan masyarakat hukum adat masing-masing. Hak ulayat itu berisikan antara lain, kebebasan dari anggota desa untuk menikmati tanah ulayat itu. Orang asing, artinya yang bukan anggota desa itu, dilarang menikmati tanah ulayat, kecuali mendapat izin dari desa dan telah membayar uang pengakuan (*recognitie*), di Jawa dinamakan *pamesi* atau *mesi*.¹²

Boedi Harsono, merumuskan kriteria tentang keberadaan hak ulayat dengan mengatakan bahwa hak ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan masih ada apabila memenuhi 3 (tiga) unsur berikut ini :

1. Masih adanya suatu kelompok orang sebagai warga suatu persekutuan hukum adat tertentu, yang merupakan suatu masyarakat hukum adat.
2. Masih adanya wilayah yang merupakan ulayat masyarakat hukum adat tersebut, yang didasari sebagai tanah kepunyaan bersama para warganya sebagai *labensraum*.
3. Masih adanya penguasaan adat yang pada kenyataannya dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, melakukan kegiatan sehari-hari sebagai pelaksana ulayat.¹³

PMNA/Ka. BPN No.5 Tahun 1999 memuat kebijaksanaan yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak yang serupa itu dalam masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Dilihat dari tujuannya, PMNA/Ka BPN No.5 Tahun 1999 adalah untuk menyediakan

¹² Soedharyo Soimin, 2001, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 50.

¹³ Rosnidar Sembiring, 2017, *Hukum Pertanahan Adat*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hal. 27.

pedoman dalam pengaturan dan pengembalian kebijaksanaan operasional di bidang pertanahan serta langkah-langkah untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut tanah ulayat dalam kerangka pelaksanaan hukum tanah nasional, yang dalam hal ini diberikan wewenang kepada daerah, dengan demikian diharapkan dapat menampung aspirasi masyarakat hukum adat.¹⁴

Reforma Agraria merupakan upaya yang dimaknai sebagai Penataan Kembali (atau pembaharuan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah. Pada dasarnya upaya sistematis untuk restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan sumber-sumber agrarian, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat. Reforma Agraria tidak hanya dimaksud untuk mengatasi ketimpangan struktur agrarian, tetapi juga untuk mengatasi konflik dan perbaikan lingkungan sebagaimana terkandung dalam 4 (empat) prinsip Reforma Agraria yaitu prosperity, equity, social welfare, dan sustainability.¹⁵ Penyelesaian sengketa lingkungan melalui lembaga alternative sering kali bermasalah berkaitan dengan keabsahan, berupa kepastian dan standar yang dijadikan acuan oleh para pihak untuk melakukan eksekusi.¹⁶

Permohonan pembuatan sertifikat hak atas tanah yang berasal dari tanah milik adat diajukan oleh pemegang hak tanah milik adat ke Kantor

¹⁴ *Ibid.* hal. 28.

¹⁵ Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Jakarta: Prenadamedia Grup, hal. 88.

¹⁶ Absori, *Model Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Lembaga Alternatif*, MIMBAR HUKUM Vol. 20, No. 2, Juni 2008:193-410, hal. 378.

Pertanahan, pada dasarnya diproses melalui kegiatan pengukuran bidang tanah. Penelitian alat bukti oleh panitia pemeriksaan tanah (Panitia A), itu diumumkan selama 60 (enam puluh) hari atau dua bulan jika dalam waktu pengumuman tidak ada yang mengajukan maka diterbitkan sertifikat melalui pencatatan konversi, penegasan dan pengakuan hak.¹⁷

Sebagaimana dengan ketentuan Pasal 2 ayat 1 UUPA, maka yang menjadi obyek hak menguasai Negara adalah bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Secara khusus, obyek hak menguasai Negara yang dalam kenyataannya sering mengalami permasalahan adalah pelaksanaan hak menguasai Negara pada tanah-tanah hak ulayat milik suatu masyarakat hukum adat. Pada tanah ulayat, ketidakjelasan kedudukan dan eksistensi masyarakat hukum adat menjadi titik pangkal permasalahan.¹⁸ Sengketa/konflik yang terjadi pada wilayah pedesaan yang kaya sumber daya agrarian/alam, terutama antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah pusat atau daerah dan perusahaan swasta atau BUMN/BUMD yang mengelola kekayaan sumber daya agrarian tersebut. Seperti yang sering terjadi pada kasus-kasus konflik salah satunya antara masyarakat Papua dengan PT Freepot.¹⁹

¹⁷ Waskito & Hadi Arnowo, 2017, *Pertanahan, Agraria, dan Tata Ruang*, Jakarta: Kencana, hal. 89.

¹⁸ Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, hal. 68.

¹⁹ Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, hal. 169.

E. Metode Penelitian

“Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip – prinsip hukum, maupun doktrin – doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.”²⁰ Adapun metode-metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Penelitian ini melihat dari segi yuridis melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melihat pengaruh program sertifikasi tanah terhadap kepemilikan tanah komunal masyarakat Adat Tengger.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan jenis penelitian deskriptif analisis. Penulis akan menggambarkan pengaruh sertifikasi tanah terhadap kepemilikan tanah komunal masyarakat Adat Tengger dan melakukan analisis terhadap eksistensi kepemilikan komunal masyarakat Adat Tengger.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi dari penelitian ini dilakukan di Kawasan pegunungan Bromo-Tengger-Semeru sesuai dengan penyusunan penelitian oleh penulis sehingga memudahkan dalam pencarian data.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2007, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hal. 35.

4. Jenis Data

Jenis Data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Data Primer

Data ini diperoleh langsung dari penelitian di lapangan. Penelitian ini melakukan perolehan data dengan Studi Kasus di Kawasan pegunungan Bromo-Tengger-Semeru.

b. Data Sekunder

Data Sekunder dapat terbagi menjadi bahan hukum sebagai berikut:

- 1) Bahan Hukum Primer, meliputi:
 - a) Undang-Undang Pokok Agraria
 - b) Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN
 - c) Peraturan Pemerintah
 - d) Peraturan Daerah
- 2) Bahan Hukum Sekunder, meliputi literatur terkait objek penelitian
- 3) Bahan Hukum Tersier merupakan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.²¹

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

²¹ Khudzaifah Dimiyati & Kelik Wardiono, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta:Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 19.

a. Studi Kepustakaan

Melakukan pencarian, pencatatan, menganalisis, dan mempelajari literatur-literatur yang berupa bahan pustaka.

b. Wawancara

Dilakukan terhadap masyarakat adat suku Tengger yang berada di Kawasan pegunungan Bromo-Tengger-Semeru serta pihak terkait yang berhubungan dengan kepemilikan tanah komunal masyarakat adat Tengger.

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data dalam penelitian ini adalah dengan metode analisis kualitatif, bertujuan agar dapat menggambarkan keadaan yang sesuai fakta terkait objek kajian.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Sistematika penulisan skripsi ini untuk mempermudah memberikan gambaran dan memperlajari isinya.

BAB I berisi pendahuluan yang didalamnya berisi latar belakang masalah, pembatasan dan perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika skripsi.

BAB II berisi tinjauan pustaka yang berisi mengenai Tinjauan Umum tentang Masyarakat Hukum Adat, Tinjauan Umum tentang Kepemilikan Tanah Komunal, dan Tinjauan Umum tentang Sertifikasi Tanah.

BAB III berisi hasil penelitian dan pembahasan dari objek penelitian mengenai pengaruh program sertifikasi tanah terhadap eksistensi kepemilikan tanah komunal masyarakat Adat Tengger.

BAB IV berisi penutup yang didalamnya terdapat kesimpulan dan saran dari akhir penelitian.