



Pemberian Hak Pengelolaan Kepada Desa Adat Dalam PP 18 Tahun 2021: Telaah Terhadap Teori Kemanfaatan Hukum

Abraham Julius Albert Mahulette^{1*}, Adonia Ivone Laturette²,
Jemmy Jefry Pietersz³

¹Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia

*E-mail: ampimahulette@gmail.com

Info Artikel

Keywords:

Land Registration;
Management Rights;
Traditional Village.

Kata Kunci:

Pendaftaran Tanah;
Hak Pengelolaan;
Desa Adat.

Abstract

A land title certificate is proof of legal control and/or ownership of a plot of land. Through land registration, it will provide certainty about who holds the rights to the land. The subjects of land rights are individuals and legal entities, including customary law community units (customary villages). Through PP 18 of 2021, management rights are defined as a type of right that can be attached to land within the control area of a traditional village (ulayat land) with the traditional village as the subject of the right. The issuance of management rights certificates in the name of traditional villages is expected to provide significant benefits in improving the welfare of traditional communities.

The aim of this research is to examine and analyze the theory of legal benefit in the implementation of the granting of management rights to traditional villages in PP 18 of 2021. The research method used in this research is normative juridical or library legal research methods.

The implementation provisions for granting management rights to traditional villages in PP 18 of 2021 based on the theory of legal benefit are only provisions on paper which have been successfully promulgated but cannot be implemented and do not bring benefits to traditional villages so the government must immediately review these arrangements.

Abstrak

Sertifikat hak atas tanah merupakan bukti penguasaan dan atau kepemilikan yang sah atas suatu bidang tanah. Melalui pendaftaran tanah akan memberikan kepastian tentang siapa pemegang hak atas tanah. Subjek hak atas tanah ialah perorangan dan badan hukum, termasuk diantaranya kesatuan masyarakat hukum adat (desa adat). Melalui PP 18 Tahun 2021, hak pengelolaan ditetapkan sebagai jenis hak yang dapat dilekatkan atas tanah dalam wilayah penguasaan desa adat (tanah ulayat) dengan desa adat sebagai subjek haknya. Terbitnya sertipikat hak pengelolaan atas nama desa adat diharapkan dapat memberikan manfaat yang signifikan terhadap peningkatan

kesejahteraan masyarakat hukum adat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis teori kemanfaatan hukum pada pengaturan pelaksanaan pemberian hak pengelolaan kepada desa adat dalam PP 18 Tahun 2021. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan.

Ketentuan pelaksanaan pemberian hak pengelolaan kepada desa adat dalam PP 18 Tahun 2021 berdasarkan teori kemanfaatan hukum hanyalah sebatas ketentuan di atas kertas yang berhasil diundangkan namun tidak dapat dilaksanakan dan tidak membawa manfaat bagi desa adat sehingga pemerintah harus segera mengkaji kembali pengaturan tersebut.

A. PENDAHULUAN

Pluralisme hukum pada masa sebelum diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) telah menimbulkan pluralistik hak atas tanah dalam wilayah Indonesia. Konsiderans menimbang huruf c UUPA menyatakan : “bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat”. Setelah diundangkannya UUPA yang merupakan bentuk hukum agraria nasional, telah terjadi unifikasi hukum tentang tanah dalam seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) dan memposisikan negara Indonesia sebagai satu-satunya organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (penguasa tunggal) yang pada tingkatan tertinggi mempunyai beberapa wewenang atas tanah dalam rangka mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia.

UUPA tetap mengakomodir hak ulayat dengan subjek haknya (desa adat) yang hidup dalam wilayah NKRI dan merupakan bagian dari bangsa Indonesia. Hal ini terlihat dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. 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 lain yang lebih tinggi.”

Desa adat (*Volksgemeenschappen*) dan hukum adat (bukan hukum *Zelfbesturende landschappen*) berkorelasi dengan KMHA beserta hak ulayat atas tanah dalam wilayah penguasaannya sehingga tidak dapat dilepas-pisahkan. Kesatuan hukum tentang tanah dalam seluruh wilayah NKRI dan posisi hukum agraria nasional terhadap hukum adat secara bersamaan juga dapat terlihat pada Pasal 22 ayat (1) UUPA yang menyatakan “Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Melalui pasal ini, negara secara tegas menjadikan peraturan pemerintah sebagai instrumen hukum pemberian kewenangan kepada hukum adat atau secara tidak langsung kepada pemerintah desa adat atau KMHA untuk mengatur secara mandiri, tanah dalam wilayah penguasaannya serta hubungan hukum tanah dengan masyarakat yang hidup pada wilayah tersebut.

Selama kurang lebih 61 (enam puluh satu) tahun sejak UUPA diundangkan, desa adat akhirnya diakui sebagai subjek hak atas tanah, yang diatur secara komprehensif tata cara pendaftarannya dalam suatu peraturan pemerintah. Presiden Joko Widodo pada

tanggal 02 Februari 2021 menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 18/2021). Peraturan ini sejalan dan melengkapi Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (selanjutnya disebut PermenATR/KBPN 18/2019) yang sebelumnya hanya menghasilkan *output* berupa peta bidang tanah. PP 18/2021 kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah (selanjutnya disebut PermenATR/BPN 18/2021).

PP 18/2021 lahir ditengah percepatan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia baik secara sporadis terlebih secara sistematis. Total bidang tanah yang ditargetkan harus terdaftar seluruhnya pada akhir tahun 2025 yakni berkisar 125,98 juta bidang. Hingga akhir tahun 2022, Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut Kementerian ATR/BPN) melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSLS) telah mendaftarkan kurang lebih 101,1 juta bidang tanah atau 80,25%.¹ Sebagian diantara bidang tanah yang telah dan sedang dalam proses pendaftaran bagi perorangan tersebut merupakan bidang tanah dalam wilayah penguasaan desa adat, yang didaftarkan dengan menggunakan mekanisme konversi/pengakuan hak berdasarkan PP 24/1997. Akibat program PTSLS ini, hampir tidak ada desa adat yang tanah dalam wilayah penguasaannya sama sekali belum pernah dilekati suatu hak atas tanah.

Pengaturan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dalam PP 18/2021 dapat lebih mempermudah investor untuk berinvestasi dengan tersedianya lahan untuk memenuhi kebutuhan investasi. Penguatan hak pengelolaan dalam PP 18/2021 memberikan jaminan kepada pelaku usaha untuk dapat memiliki hak atas tanah di atas hak pengelolaan. Sehubungan dengan hal tersebut, hak pengelolaan diharapkan dapat menjadi solusi atas masalah dan kendala yang dihadapi dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi.²

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana pengaturan pemberian hak pengelolaan kepada desa adat dalam PP 18/2021 ditengah kondisi faktual pendaftaran tanah di Indonesia. Manfaat praktis penelitian ini ialah sebagai sumbangan pemikiran kepada pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia (pemerintah pusat), Kementerian ATR/BPN, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pemerintah Daerah Provinsi se-Indonesia, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota se-Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dan terlebih khusus kepada desa adat di seluruh wilayah Indonesia serta organisasi atau lembaga pemerhati kesatuan masyarakat hukum adat, guna memiliki pemahaman yang sama terkait pengaturan tanah dalam peraturan perundang-undangan terbaru khususnya mengenai tanah dalam wilayah penguasaan desa adat dan hak atas tanahnya.

B. METODE PENELITIAN

¹ <https://money.kompas.com/read/2023/02/01/203900826/-----kementerian-atr--sudah-101-juta-bidang-tanah-terdaftar>.

² Adonia Ivonne Laturette, Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Untuk Kepentingan Investasi, disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Luar Biasa Universitas Pattimura pada tanggal 17 Juli 2023.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) guna menjelaskan aspek perundang-undangan yang berisikan suatu objek tertentu kemudian dipadukan dengan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) yang lebih mengarahkan kajian teoritik tentang pandangan ahli berdasarkan hasil-hasil penelitian maupun argumentasi pemikiran berdasarkan kebenaran ilmu tertentu untuk mempertegas kajian teoritik dan mendukung analisis pembahasan. Teknik penelusuran bahan hukum menggunakan teknik studi kepustakaan, asas-asas, pandangan-pandangan, doktrin-doktrin serta isi kaidah hukum, serta analisis kajian menggunakan deskriptif analitis.

C. PEMBAHASAN

1. Pemberian Hak Pengelolaan Kepada Desa Adat Dalam PP 18 Tahun 2021

Berdasarkan Pasal 4 PP 18/2021, hak pengelolaan dapat berasal dari tanah Negara dan tanah ulayat. Hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Berdasarkan Penjelasan Pasal 4 PP No. 18 Tahun 2021, penetapan hak ulayat menjadi hak pengelolaan tersebut merupakan bentuk pengakuan kepada masyarakat hukum adat. Begitupula Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN, Himawan Arief Sugoto, juga mengemukakan bahwa PP No. 18 Tahun 2021 menguatkan hak pengelolaan dan mencerminkan kehadiran negara untuk menata dan mempertahankan keberadaan tanah Negara dan tanah ulayat.³

Pengaturan hak pengelolaan dalam PP No. 18/2021 dimaksudkan untuk mempermudah investor untuk berinvestasi dengan tersedianya lahan untuk memenuhi kebutuhan investasi. Investor mendapatkan jaminan untuk dapat memiliki hak atas tanah yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan usahanya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN, Himawan Arief Sugoto bahwa penguatan hak pengelolaan dalam PP No. 18 Tahun 2021 memberikan jaminan kepada pelaku usaha untuk dapat memiliki hak atas tanah di atas hak pengelolaan tanpa dipusingkan dengan perolehan tanah karena tanah sudah disediakan dalam bentuk hak pengelolaan. Penjelasan umum PP 18/2021 menyatakan : “Tersedianya lahan diharapkan dapat meningkatkan investasi. Peningkatan investasi tersebut diperlukan karena salah satu yang sangat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah tingkat investasi yang masih rendah di Indonesia. Dampak yang dirasakan dan dikhawatirkan akan mempengaruhi Indonesia dalam jangka menengah ke depan adalah meningkatnya angka pengangguran sehingga Indonesia tidak dapat lepas dari bahaya middle income trap.”

Sehubungan dengan hal tersebut, hak pengelolaan diharapkan dapat menjadi solusi atas masalah dan kendala yang dihadapi dalam pemanfaatan tanah ulayat untuk investasi. Namun hak pengelolaan tidak langsung diperoleh masyarakat hukum adat, melainkan harus ditetapkan terlebih dahulu dengan keputusan Menteri. Setelah mendapatkan penetapan, hak pengelolaan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan pemegangnya diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan atas hak pengelolaan. Hak pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, tidak dapat beralih, dan juga dialihkan kepada pihak lain. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) PP 18/2021, pemegang hak pengelolaan tersebut memiliki kewenangan untuk:

³ Yanita Petriella, “PP dari UU Cipta Kerja Beri Jaminan Pengelolaan Hak atas Tanah”, diakses 6 Maret, 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210420/47/1383939/pp-dari-uu-cipta-kerja-beri-jaminan-pengelolaan-hak-atas-tanah>.

- a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain;
- c. menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian.

Hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat hanya dapat ditetapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 5 Ayat (2) PP 18/2021 yang berbunyi : Yang dimaksud dengan “masyarakat hukum adat” adalah masyarakat hukum adat yang menguasai Tanah Ulayat, telah diakui dan ditetapkan keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang memuat kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya, wilayah hukum adat, pranata, atau perangkat hukum yang masih ditaati.”

Untuk mendapatkan pengakuan, maka masyarakat hukum adat harus memenuhi persyaratan :

- a. masih hidup;
- b. sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- c. sesuai dengan prinsip-prinsip NKRI;
- d. diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Permendagri No. 52 Tahun 2014), pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan melalui tahapan:

- a. identifikasi masyarakat hukum adat;
- b. verifikasi dan validasi masyarakat hukum adat; dan
- c. penetapan masyarakat hukum adat.

Identifikasi masyarakat hukum adat dilakukan oleh Bupati/Walikota melalui Camat dengan melibatkan masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat. Identifikasi tersebut dilakukan dengan mencermati:

- a. sejarah masyarakat hukum adat;
- b. wilayah adat;
- c. hukum adat;
- d. harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; dan
- e. kelembagaan/sistem pemerintahan adat.

Hasil identifikasi tersebut selanjutnya dilakukan verifikasi dan validasi oleh Panitia Masyarakat Hukum Adat Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh bupati/ walikota. Hasil verifikasi dan validasi tersebut kemudian diumumkan kepada masyarakat hukum adat setempat dalam waktu 1 (satu) bulan. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi, Panitia Masyarakat Hukum Adat kabupaten/ kota menyampaikan rekomendasi kepada bupati/walikota. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Bupati/Walikota melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dengan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam hal masyarakat hukum adat berada di 2 (dua) atau lebih kabupaten/kota, pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat ditetapkan dengan Keputusan Bersama Kepala Daerah. Mengacu pada mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat tersebut, nampak bahwa pengakuan masyarakat hukum adat bergantung pada kehendak baik (good will) dari pemerintah daerah (bupati/walikota). Pemerintah daerah (pemda) yang memiliki kehendak yang baik maka akan aktif memberikan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat yang ada di daerahnya. Sebaliknya apabila pemda tidak memiliki kehendak baik maka akan bersikap pasif atau tidak peduli, dan bahkan tidak akan

memberikan pengakuan terhadap suatu masyarakat hukum adat yang ada di daerahnya. Sehubungan dengan persoalan tersebut, seiring dengan dibentuknya Permendagri No. 52 Tahun 2014, diharapkan pemda lebih aktif memberikan pengakuan kepada suatu masyarakat hukum adat, apalagi potensi keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia, misalnya di Kalimantan Timur cukup banyak tapi tidak ditunjang dengan sistem pendataan yang jelas. Sepanjang masyarakat hukum adat di suatu wilayah masih hidup, maka pemda wajib memberikan pengakuan melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota.⁴

Selain kehendak baik pemda, masalah lain terkait pengakuan masyarakat hukum adat adalah sulitnya melakukan identifikasi terutama terkait tanah ulayat. Ini disebabkan secara legal formal masyarakat hukum adat umumnya tidak memiliki atau tidak dapat menunjukkan bukti penguasaan atas tanah ulayatnya secara turun temurun selama bertahun-tahun. Selain itu, baik instansi pemerintah maupun lembaga adat seperti Dewan Adat Dayak (DAD) di Kalimantan Barat dan Karapatan Adat Nagari (KAN) di Sumatera Barat juga tidak memiliki catatan tentang tanah-tanah ulayat yang ada di daerahnya. Tidak adanya bukti legal formal penguasaan masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya dikhawatirkan dapat mengakibatkan tidak terpenuhinya persyaratan masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan.

Sehubungan dengan persoalan tersebut perlu ada upaya pemetaan dan pencatatan atas tanah-tanah ulayat yang ada di Indonesia, apalagi masih banyak wilayah adat yang belum mendapat pengakuan. Berdasarkan data dari Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), hingga akhir tahun 2017, tercatat ada sebanyak 42 wilayah adat seluas 746.500 hektar yang telah ditetapkan pengakuannya melalui Surat Keputusan kepala daerah, 104 wilayah adat dengan luas 2,1 juta hektar telah memiliki Peraturan Daerah yang mengatur pengakuan masyarakat hukum adat dan wilayah adat, dan 24 wilayah adat seluas 167.883 hektar yang telah memiliki peraturan daerah penetapan dan pengaturan. Dengan demikian jumlah total wilayah adat yang telah diakui keberadaannya ada 170 wilayah adat dengan total luas 3 juta hektar. Sementara wilayah adat yang belum diakui secara hukum ada 607 wilayah adat dengan total luas 6,3 juta hektar. 65 Mengacu pada data tersebut nampak bahwa masih banyak tanah ulayat yang belum bisa ditetapkan hak pengelolaannya karena masyarakat hukum adat yang bersangkutan belum mendapatkan pengakuan.

Penjelasan Pasal 4 PP 18/2021 menyatakan “Penetapan Hak Ulayat menjadi HPL merupakan bentuk pengakuan kepada masyarakat hukum adat”, dengan kata lain, tanah ulayat haruslah didefenisikan sebagai tanah yang di atasnya telah dilekati hak pengelolaan atas nama desa adat. Ketentuan ini sangat baik namun berarti sebelum hak pengelolaan dilekatkan pada suatu bidang tanah dalam wilayah penguasaan desa adat maka bidang tanah tersebut tidak dapat disebut tanah ulayat.

2. Teori Kemanfaatan Hukum dan Defenisi Tanah Ulayat Dalam Kaitannya Dengan Pelekatan HPL

Aliran Utilitarianisme atau Kemanfaatan Hukum pertama kali dikembangkan oleh Jeremy Bentham (1748-1831). Persoalan yang di hadapi oleh Bentham pada zaman itu adalah bagaimana menilai baik Buruknya suatu kebijakan social politik, ekonomi, dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan publik yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral. Berpijak dari tesis tersebut, Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah

⁴ Tim di bawah pimpinan Dr.H. Abdurrahman, S.H., M.H. (2015), Draft Laporan Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hal. 79

suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.⁵

Bila dikaitkan apa yang dinyatakan Bentham pada hukum (baca Kebijakan), maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan. Sehingga tidak salah tidak ada para ahli menyatakan bahwa teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara.⁶

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuart Mill. Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁷ Mill setuju dengan Bentham bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Lebih lanjut, Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati.

Terkait dengan pemberian hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat dalam Pasal 5 Ayat (2) PP 18/2021, masyarakat yang diharapkan dapat menerima manfaat dari lahirnya peraturan tersebut adalah masyarakat hukum adat, baik secara individu maupun berupa kesatuan yang dalam kelembagaannya dikenal dengan nama desa adat. Mengingat manfaat atau kebahagiaan dari instrument hukum tersebut telah ditunggu selama kurang lebih 61 (enam puluh satu) tahun sejak UUPA diundangkan.

Peraturan perundang-undangan Indonesia yang pertama kali memuat definisi tanah ulayat ialah Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Pasal 1 Angka (2) peraturan tersebut menyatakan tanah ulayat adalah bidang tanah yang diatasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Peraturan tersebut kemudian dicabut dan diganti beberapa kali dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang

⁵ Sonny Keraf (1998), *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 93-94.

⁶ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, (1993) *Hukum sebagai Suatu Sistem, Remaja Rosdakarya*, Bandung, h. 79-80.

⁷ H.R Otje Salman, S, (2010) *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Bandung : PT. Refika Aditama, h 44.

Berada Dalam Kawasan Tertentu, hingga terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan menteri yang terbaru tersebut mendefenisikan tanah ulayat sebagai tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada.

Pasal 1 Angka (13) PP 18/2021 (dalam ketentuan umum) mendefenisikan tanah ulayat sebagai tanah yang berada di wilayah penguasaan masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada dan **tidak dilekati** dengan sesuatu Hak Atas Tanah. Ketentuan ini menyangkal asal-muasal tanah yang telah diberikan hak, baik itu hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha maupun hak pakai dalam wilayah penguasaan desa adat yang adalah tanah ulayat atau tanah milik bersama selaku suatu persekutuan dan mempersulit pelekatan HPL kepada desa adat karena hampir seluruh wilayah di Indonesia (termasuk desa-desa terpencil) telah dilekati suatu hak atas tanah melalui pendaftaran tanah secara sporadis maupun sistematis lewat program pemerintah. Dampaknya HPL yang berasal dari tanah ulayat tidak bisa ditetapkan sehingga kemudahan investasi atau kerja sama dengan pihak ketiga di masa depan yang diharapkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hukum adat mustahil dapat terlaksana.

Berdasarkan prinsip negara kesatuan yang juga berarti kesatuan wilayah, penulis berpendapat bahwa tanah ulayat juga merupakan bagian dari atau tergolong dalam tanah negara sama halnya dengan tanah desa, tanah kelurahan, tanah kecamatan, tanah kabupaten/kota dan tanah provinsi. Sehingga dalam ketentuan umum PP 18/2021, tanah ulayat harusnya didefenisikan sebagai tanah negara yang telah atau akan dilekati hak pengelolaan atas nama desa adat.

Seyogyanya ketentuan Pasal 1 Angka (13) PP 18/2021 harus diubah sehingga tanah ulayat bersifat sistematis lengkap berbasis wilayah desa yang utuh atau tidak sepotong-sepotong sesuai dengan *legal standing* pembentukan atau penetapan kesatuan masyarakat hukum adat atau desa adat. HPL desa adat harusnya melingkupi keseluruhan tanah yang telah dilekati suatu hak atas tanah sebelum pelekatan HPL dimaksud. Desa adat masih memiliki kewenangan mengatur dan menata pemanfaatan tanah dalam wilayah penguasaannya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat hukum adat. Hal lain yang membuat desa adat dapat dipercaya untuk mengelola keseluruhan tanah dalam wilayah penguasaannya adalah karena penghormatan anggota masyarakat hukum adat kepada pemimpin desa adat dan kepatuhan mereka terhadap ketentuan hukum adat yang dimiliki.

Meskipun hak pengelolaan bisa berasal dari tanah ulayat, dalam penelitian ini belum ditemukan data tentang adanya hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat yang telah ditetapkan dan terdaftar di kantor pertanahan. Kesadaran dan keseriusan desa adat serta pemerintah (dalam hal ini lembaga legislatif) untuk mendorong pelaksanaan dan keberlanjutan pelekatan HPL kepada desa adat sangat dibutuhkan.

D. PENUTUP

Hak Pengelolaan dalam pengaturan PP 18/2021 bukan hanya berasal dari tanah negara melainkan dapat juga berasal dari tanah ulayat. Ketentuan tersebut tidaklah bertentangan dengan asal usul hak pengelolaan karena penulis berpendapat bahwa tanah ulayat juga merupakan bagian dari tanah negara. Pelekatan hak pengelolaan dengan desa adat sebagai subjek haknya didasarkan pada keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional yang kemudian didaftarkan pada kantor pertanahan.

Hak atas tanah seperti hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai bahkan hak milik dapat diberikan pada bidang-bidang tanah dalam wilayah penguasaan desa adat setelah terlebih dahulu dilekati hak pengelolaan atas keseluruhan wilayah penguasaan desa adat atas nama desa adat dimaksud.

Dalam pelaksanaannya, hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat berpeluang kecil untuk bisa ditetapkan dikarenakan ketentuan Pasal 1 Angka (13) PP 18/2021 yang secara implisit mensyaratkan objeknya harus merupakan tanah yang tidak atau belum dilekati dengan sesuatu Hak Atas Tanah. Tidak adanya bukti legal formal penguasaan masyarakat hukum adat atas tanah ulayatnya dikhawatirkan mengakibatkan tidak terpenuhinya persyaratan masyarakat hukum adat untuk mendapatkan pengakuan sebagaimana dimaksudkan dalam PP 18/2021. Rendahnya pengetahuan masyarakat desa adat dan pemerintah desa adat terkait mekanisme pendaftaran tanah mereka mengakibatkan semakin berkurangnya tanah yang dapat dikelola oleh desa adat untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Sonny Keraf. (1998), *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Yogyakarta; Kanisius.

Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra. (1993), *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Bandung; Remaja Rosdakarya.

H.R Otje Salman, S. (2010) *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Bandung; PT. Refika Aditama, 2010, h 44.

Skripsi, Tesis, Disertasi dan Lain-Lain

Tim di bawah pimpinan Dr.H. Abdurrahman, S.H., M.H., Draft Laporan Pengkajian Hukum tentang Mekanisme Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2015, hal. 79

Adonia Ivonne Laturette, Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Untuk Kepentingan Investasi, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pattimura, disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Luar Biasa Universitas Pattimura pada tanggal 17 Juli 2023.

Online/World Wide Web

<https://money.kompas.com/read/2023/02/01/203900826/-----kementerian-atr--sudah-101-juta-bidang-tanah-terdaftar>.

Yanita Petriella, “PP dari UU Cipta Kerja Beri Jaminan Pengelolaan Hak atas Tanah”, diakses 6 Maret, 2021, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210420/47/1383939/pp-dari-uu-cipta-kerja-beri-jaminan-pengelolaan-hak-atas-tanah>.